

Jahresbericht 2024

Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie.

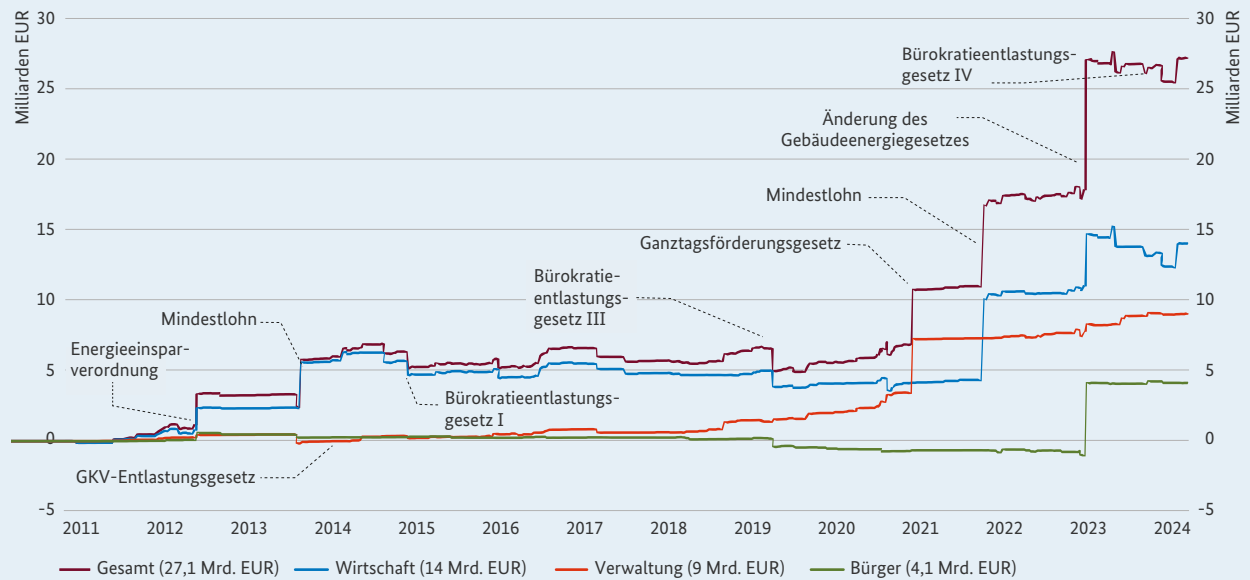
Momentum nutzen, Wirkung steigern



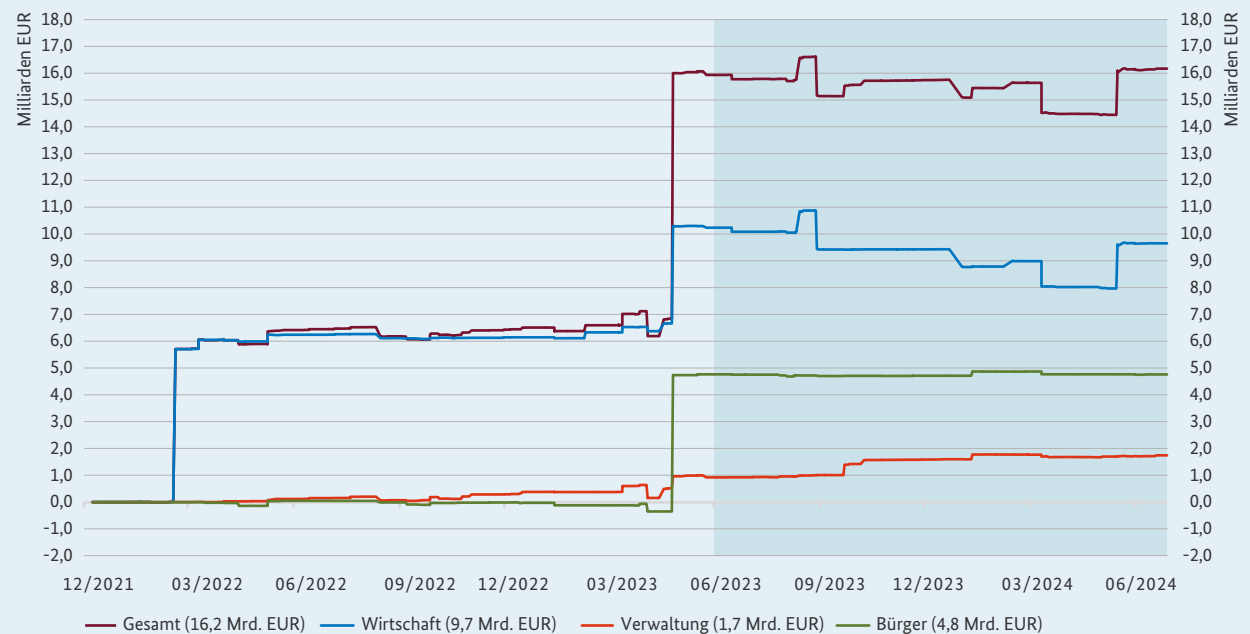
Nationaler
Normenkontrollrat

Bürokratieabbau in Zahlen – Ein Überblick

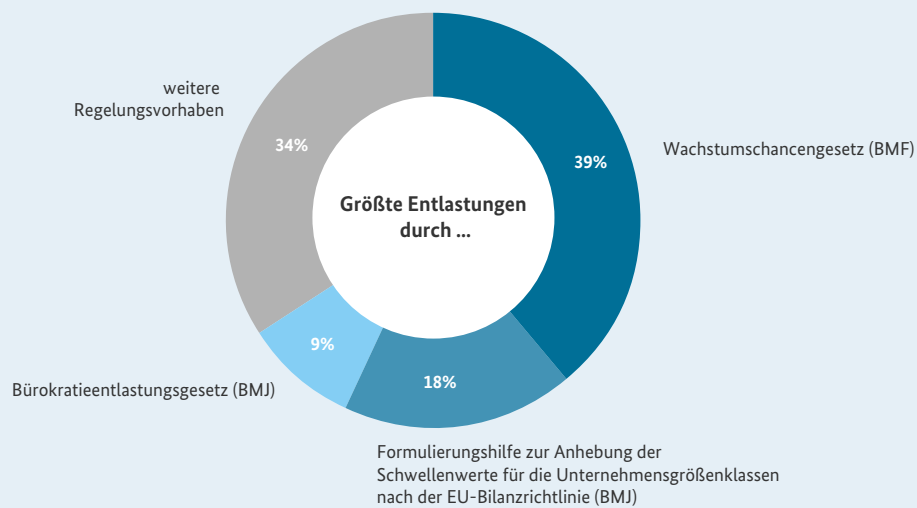
Anstieg in Sprüngen – Entwicklung des laufenden Erfüllungsaufwands seit 2011



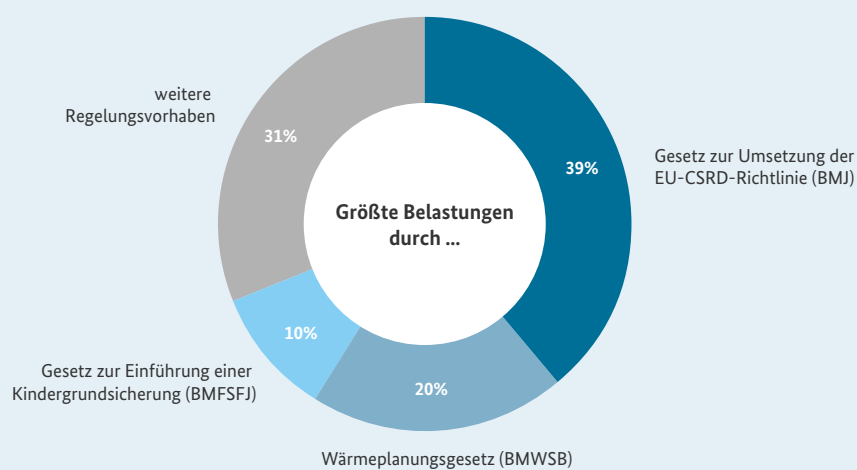
Erheblicher Anstieg des laufenden Erfüllungsaufwands in dieser Legislatur konnte im aktuellen Berichtsjahr weitestgehend gestoppt werden



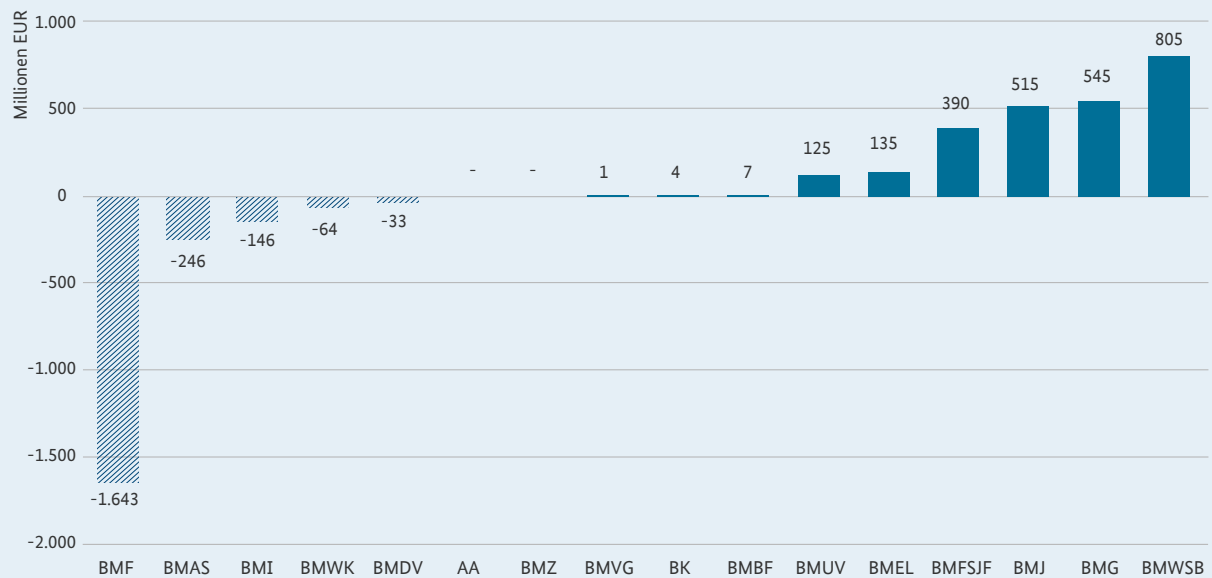
Wachstumschancengesetz und BEG IV bremsen den Aufwuchs



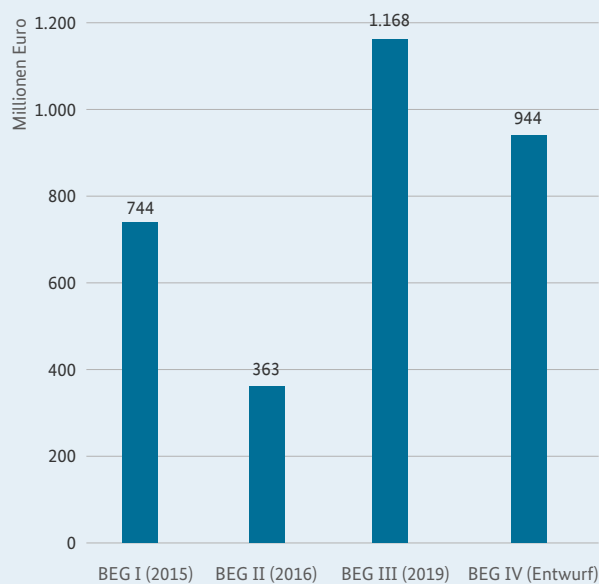
Umsetzung der EU-Richtlinie über Nachhaltigkeitsberichte (CSRD) ist größter Kostentreiber



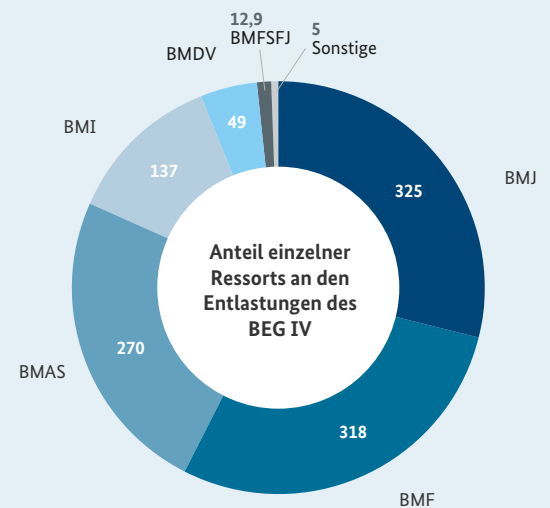
Spitzenreiter beim Bürokratieabbau in diesem Berichtszeitraum: BMF, BMAS und BMI



BEG IV kann sich auch im Vergleich sehen lassen

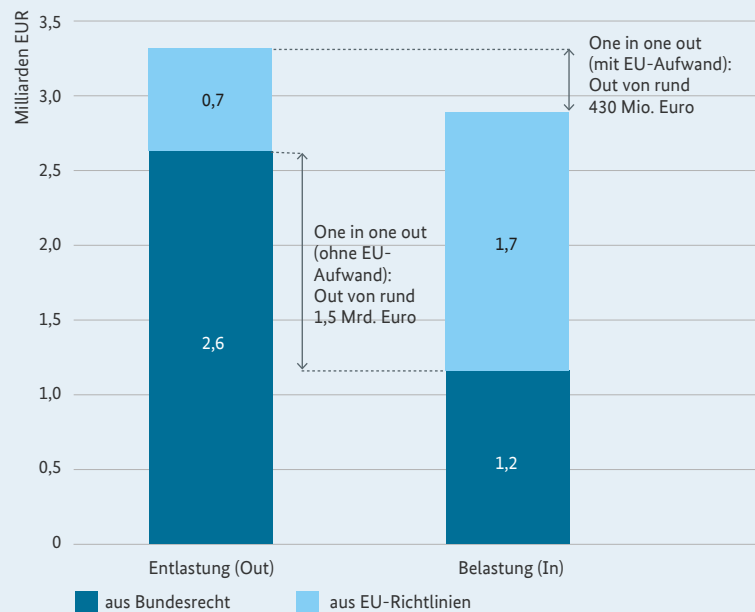


Ressorts tragen unterschiedlich zum Erfolg des BEG IV bei

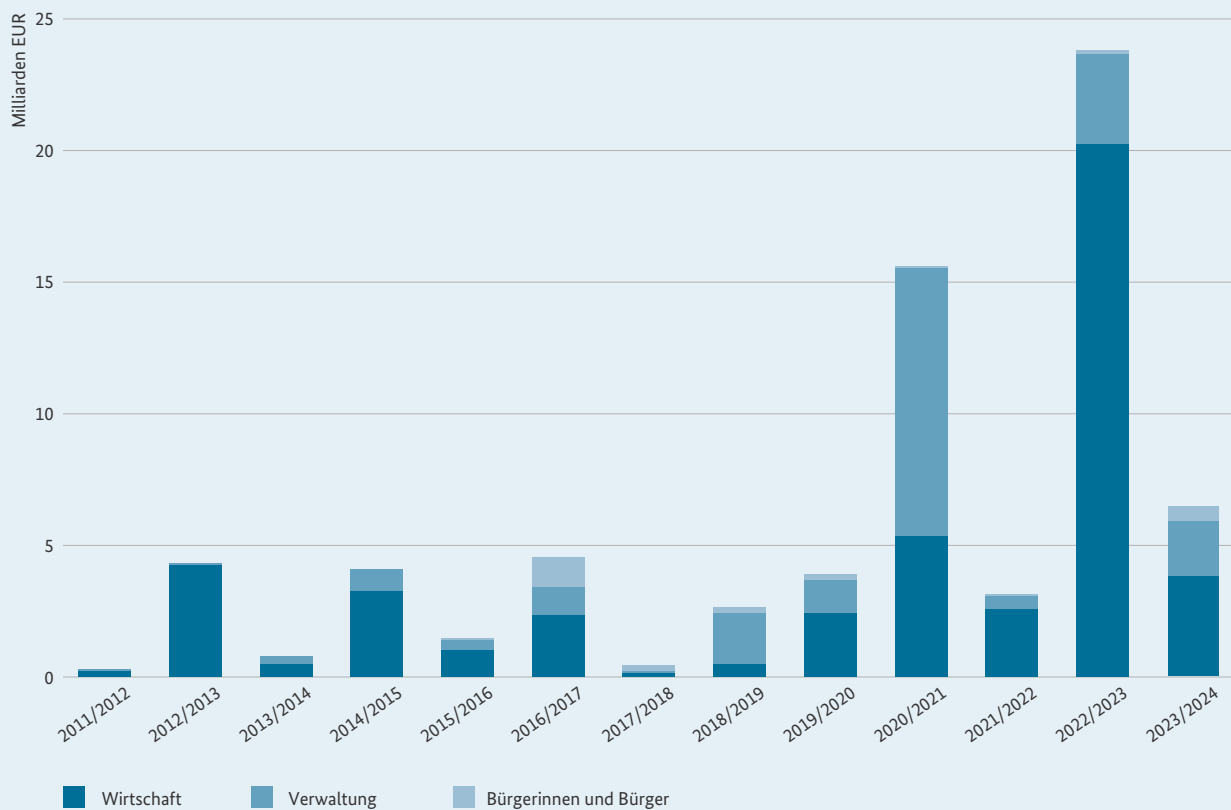


„One in one out“-Bilanz:

Ein Out von 1,5 Mrd. Euro, das ist ein großer Erfolg. Allerdings bildet die Bilanz aufgrund von Ausnahmen den tatsächlichen Aufwand der Wirtschaft nicht vollständig ab. Würde z. B. der Aufwand aus der Umsetzung von EU-Richtlinien berücksichtigt, schrumpfte das „Out“ auf 430 Mio. Euro.



Nicht nur laufender, auch einmaliger Aufwand (Umstellungsaufwand) belastet die Normadressaten erheblich





Kernbotschaften

1. Kostenaufwuchs gebremst: Jetzt echte Trendwende einleiten.

Das Schlüsselthema Bürokratieabbau ist im Zentrum der politischen Debatten angekommen. Alle wissen, ohne spürbare Vereinfachungen vergeudet Deutschland wertvolle Ressourcen und verschwendet Zeit mit Administration statt Wertschöpfung. Nach Belastungsrekorden im letzten Berichtszeitraum ist es der Bundesregierung gelungen, den Bürokratieaufbau-Trend zu bremsen. Gegenüber den Milliardenanstiegen vergangener Jahre verlangsamt sich der Aufwuchs beim laufenden Erfüllungsaufwand. Das Plus in diesem Jahr beträgt insgesamt noch 400 Mio. Euro. Während die Wirtschaft um 433 Mio. Euro entlastet wird, muss die Verwaltung einen Aufwuchs von 821 Mio. Euro schultern. Um den bisherigen Belastungstrend umzukehren und im Saldo dauerhafte Entlastungen zu erreichen, braucht es weitere Anstrengungen. Mit der im Sommer 2024 beschlossenen Wachstumsinitiative kann dies gelingen. Bürokratieabbau ist möglich, wenn die Politik ihn will. Jetzt müssen alle Ressorts mitziehen und zeigen, dass den Worten Taten folgen und eine echte Trendwende beim Bürokratieabbau eingeleitet wird.

2. Bürokratieabbau zum Regelfall machen: Angekündigten Bürokratie-Entlastungspfad nachschärfen.

Mit der Wachstumsinitiative verpflichtet sich die Bundesregierung, jedes Jahr ein Bürokratieentlastungsgesetz vorzulegen. Das ist die richtige Ansage zur richtigen Zeit! Denn auf diese Weise kann der Bürokratieabbau vom punktuellen Ausnahmefall zum systematischen Regelfall werden. Genau das fordert der NKR seit Jahren. Die Ankündigung, die Gesamtbelastung beim Erfüllungsaufwand Jahr für Jahr unter den Vorjahreswert zu drücken, muss mit der Festlegung eines konkret messbaren Abbauziels sowie der Verschärfung der „One in one out“-Regel verbunden werden. Ziel sollte es sein, den Erfüllungsaufwand als auch die Bürokratiekosten innerhalb von vier Jahren um 25 % abzubauen. Der angekündigte Bürokratie-Entlastungspfad verlangt zudem, dass die bestehenden Ausnahmen der „One in one out“-Regel abgeschafft werden: Aufwand aus EU-Richtlinien muss einbezogen, Bürger- und Verwaltungsaufwand berücksichtigt und Einmalaufwand angerechnet werden.

3. Gesetzgebungsqualität ins Zentrum rücken: Praxis- und Digitalcheck verbinden, Betroffene wirksam einbinden.

Bürokratieabbau wird dann spürbar, wenn Gesetze die beabsichtigten Ziele wirksam und zügig erreichen und wenn sie einfach und digital vollzogen werden können. Mit dem flächen-deckenden Digitalcheck und dem punktuellen Praxischeck stehen seit geraumer Zeit vielversprechende Instrumente zur Verfügung. Der Regierungsbeschluss, Praxischecks außerhalb des BMWK in Zukunft verbindlich auch in allen anderen Ressorts einzusetzen, folgt der Empfehlung des NKR und ist ein wichtiger Meilenstein für Bessere Rechtsetzung. Der NKR empfiehlt darüber hinaus, Praxischecks auch schon während eines Gesetzgebungsverfahrens einzusetzen, um Betroffene frühzeitig in die Lösungsfindung und Alternativenabwägung einzubinden. Dabei sollten Praxis- und Digitalcheck zusammengedacht und systematisch auf Basis von Visualisierungen und Prozessmodellen durchgeführt werden. Entscheidend ist, dass die Politik für diese neue Art der Gesetzgebung ausreichend Zeit und Raum gewährt und auch das Parlament dieses neue Vorgehen standardmäßig einfordert. Bis zum Ende der Legislatur sollten a) frühzeitige Beteiligungsfristen in der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) festgelegt, b) die Verfahren zur Vorbereitung von Gesetzentwürfen durchgehend digitalisiert und c) allen Ressorts Weiterbildungs- und Beratungsleistungen über das Zentrum für Legistik angeboten werden.

4. 10 Ziele, 60 Beispiele: Mit konkreten Vorschlägen gegen den Bürokratiefrust.

Bürokratieabbau ist Kärnerarbeit – im Großen wie im Kleinen. Politik und Verwaltung sollten sich jeden Tag bemühen, Vereinfachungspotentiale zu erschließen. Jede Ministerin, jeder Minister ist aufgerufen, nicht nur immer neue Regeln hinzuzufügen, sondern den Rechtsbestand zu evaluieren, zu konsolidieren und zu optimieren. Denn genauso wie Schienen und Autobahnen in Stand gehalten werden müssen, damit der Verkehr rollt, muss auch ein komplexer Rechtsbestand ständig gepflegt und müssen entsprechende Instandhaltungskosten für gutes Recht stärker eingeplant werden. Eine Sammlung konkreter Beispiele zum Bürokratieabbau hat der NKR in seinem 60-Punkte-Papier zusammengefasst. Dazu passt, dass die Bundesregierung ein Bürokratieentlastungsportal einrichten will, mit dem Vorschläge dieser Art in Zukunft gesammelt und der Umsetzungsstand transparent gemacht werden sollen. Das ist der richtige Ansatz für einen systematischen Austausch mit Betroffenen und war vom NKR vorgeschlagen worden.

5. Ungenutzte Effizienzreserven heben: Föderale Aufgabenverteilung überdenken, staatliche Leistungsfähigkeit erhöhen.

Ob Deutschland-Ticket für die einfachere Bahnfahrt oder Deutschland-ID zur leichteren Nutzung digitaler Verwaltungsleistungen – das Bündeln von Serviceangeboten, das Standardisieren von Prozessen und Schnittstellen ist ein großer Hebel, um bessere Leistungen anzubieten und Effizienzreserven zu heben. Gute Beispiele dieser Art finden sich in vielen Politikbereichen, eine allgemeine Strategie – gerade im Bereich der Digitalisierung – wurde daraus aber noch nicht abgeleitet. Das Onlinezugangsgesetz wurde zwar novelliert, schreckt aber – genauso wie die Registermodernisierung – vor weitergehenden Eingriffen in das Kompetenzgefüge von Bund und Ländern zurück. Auch die Vorschläge des jüngsten NKR-Gutachtens zur Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen lassen sich am ehesten dann umsetzen, wenn Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung und über die Verwaltungsebenen hinweg anders aufgeteilt werden. Aus Sicht des NKR braucht es eine ernsthafte Debatte darüber, wie die Leistungsfähigkeit von Staat und Verwaltung dadurch verbessert werden kann, dass Aufgaben stärker gebündelt, Standards und Schnittstellen verbindlich vorgegeben sowie die Nutzung gemeinsam betriebener Plattform- und anderer Basisinfrastrukturen ausgeweitet werden können. Der im Koalitionsvertrag vorgesehene Föderalismusdialog wäre dafür der richtige Rahmen.

6. Verwaltung digitalisieren: Umsetzung priorisieren.

Seit vielen Jahren streitet der NKR für eine konsequentere und tiefgehende Digitalisierung der Verwaltung und hat unzählige Empfehlungen abgegeben – zuletzt im Kontext der Novelle des Onlinezugangsgesetzes. Der NKR nimmt erfreut zur Kenntnis, dass viele seiner Analysen und Vorschläge vergangener Jahre inzwischen aufgegriffen wurden und so manch überfällige Grundsatzdiskussion nachgeholt wird – etwa zur Frage der Standardisierung, der Orchestrierung von Architekturfragen, der Durchsetzung höherer Servicequalität oder zur Distribution von IT-Lösungen. Allerdings fehlen Geschwindigkeit, Entschlossenheit und Verbindlichkeit bei der Bearbeitung der Themen. Hinzu kommt: Die Ressourcenlage ist ungenügend und verschlechtert sich sogar. Weder im federführenden BMI noch beim föderal zuständigen IT-Planungsrat sind ausreichend Personal und Finanzmittel vorhanden. Bestehende Minimalbudgets wurden weiter gekürzt, etablierte Services mussten abgeschaltet werden. Eine Priorisierung sieht anders aus!

**7. Neustart in Europa:
Kommission in die Pflicht nehmen,
eigene Verantwortung wahrnehmen.**

Europa hat gewählt, die neue Kommission hat ihre Arbeit aufgenommen. Nach einer Periode großen Regelungselans sehnt sich Europa nach einer Verschnaufpause bei der Regulierung. Ob Lieferkettenrichtlinie oder Nachhaltigkeitsberichterstattung, Deutschland kaut noch lange an den Regulierungsbrocken der vergangenen Jahre. Deshalb ist es richtig, wenn die Bundespolitik mit Forderungen an die Kommission herantritt, um EU-Regulierung zurückhaltender, bürokratieärmer und zielgenauer zu gestalten. Zur Wahrheit gehört aber auch, dass Deutschland seiner eigenen Verantwortung bei den Verhandlungen in Brüssel gerecht werden und viel aktiver als bisher auf die Vermeidung unverhältnismäßiger Bürokratie drängen muss. Im Europäischen Rat stehen der Bundesregierung dafür alle Wege offen – schon vorab gibt es in Zusammenarbeit mit der Kommission Gestaltungsmöglichkeiten. Voraussetzung ist, als Bundesregierung schneller mit einer Stimme zu sprechen und bei den Verhandlungen von Anfang an die Kostenfolgen für Deutschland einzubeziehen. Immerhin: Angekündigt wurde eine deutsch-französische Initiative zum Bürokratieabbau in Europa, die aber noch an Kontur gewinnen und in praktische Umsetzung münden muss.

Vorwort

Zeitgleich mit dem Haushaltsentwurf 2025 haben die Spitzen der Regierung erfreulicherweise eine Wachstumsinitiative verkündet, die sehr viele Vorschläge des NKR zum Bürokratieabbau aufgreift und mit dem angekündigten Bürokratieentlastungspfad deutlich über die bestehende „One in one out“-Regel hinausgeht. Mit dem systematischen Einsatz von Praxischecks wird die Einbindung Betroffener deutlich gestärkt. Das stimmt positiv, genauso wie das wahrnehmbare Abflachen der Belastungskurve beim Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum.

Die getroffenen Beschlüsse der Regierung sind geeignet, eine echte Trendwende beim Bürokratieabbau einzuleiten. Voraussetzung ist, dass der politische Wille anhält und mit dem Mut

einhergeht, der Wählerschaft zu erklären, dass ein fortwährendes Mehr an staatlichen Vorgaben nicht zwingend zu mehr Gerechtigkeit führt. Vielen ist bewusst, dass vieles, was gut gemeint, nicht immer gut gemacht ist. Bürokratismus kostet Innovationskraft, bindet produktive Ressourcen und schmälert die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, aber auch der Verwaltung. Aus dieser Einsicht muss eine generelle Haltung werden: Weniger ist (oftmals) mehr – mehr Zeit für das Wesentliche! Erfreulich ist, dass Länder wie Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen eigene Initiativen zum Bürokratieabbau und zu Verfahrensbeschleunigungen starten. Das sollten alle anderen Bundesländer ebenso beherzt aufgreifen.

Die Überprüfung und Vereinfachung bei bestehender Gesetzeslage, z. B. im Rahmen von Praxischecks, an denen Bund, Länder und Kommunen mitwirken, sind gut und wichtig für den Bürokratieabbau. Eine solche Einbindung von Betroffenen und Experten brauchen wir auch bei neuen Regelungsvorhaben. Und zwar sehr frühzeitig, um dadurch vollzugstaugliche, praxisnahe, bessere Gesetze entwickeln zu können. Wenn wir zudem die Umsetzung der EU-Gesetze in nationale Gesetze in Deutschland mit denen anderer Staaten vergleichen, fällt auf, dass andere Länder viel einfachere Regeln schaffen. „Wie kann diese EU-Verordnung am regulierungsärmsten umgesetzt werden?“, ist dort die Frage. Digital, einfach anzuwenden und mit schnellem Zugang für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft. Das können wir doch auch!

Zahlreiche komplexe Gesetze spiegeln den Wunsch nach Einzelfallgerechtigkeit und hundertprozentiger Sicherheit wider. Die Frage nach den Kosten bzw. dem Vollzugsaufwand spielt immer noch zu oft eine nur untergeordnete Rolle. Hier braucht es einen Kulturwandel. Denn noch mehr Berichtspflichten, Kontrollen und Beauftragte werden wir uns in Deutschland nicht mehr leisten können und müssen abspecken. Pauschalierungen, die Einführung von Bagatellgrenzen und Stichproben statt flächendeckender Kontrollen vereinfachen den Gesetzesvollzug, und das entlastet die überforderte Verwaltung. Auch das anscheinend generelle Misstrauen der Politik und Verwaltung gegenüber der Wirtschaft und den Bürgerinnen und Bürgern darf nicht weiter zu immer umfangreicherer Regulierung führen. Missbrauch und Betrug finden wir vielleicht bei drei Prozent der Betroffenen. Dafür sollten wir die übrigen siebenundneunzig Prozent aber nicht mit überbordender Regulierung belegen.

Gute Gesetze, digitale Verwaltung, weniger Bürokratie. Das ist der neue Claim des NKR. Und darauf kommt es an, um Deutschland wieder zukunftsfähig zu machen. Um Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und das Vertrauen und die Zuversicht in seine Schaffenskraft zu stärken.

Der Jahresbericht erscheint zur Halbzeit der vierten Amtsperiode des NKR. Deshalb wollen wir hier Bilanz ziehen und aufzeigen, was bis zum Ende der Legislatur und darüber hinaus noch erreicht werden sollte.



Lutz Goebel
Vorsitzender Nationaler Normenkontrollrat

1. Oktober 2024



Inhalt

1	Halbzeitbilanz.....	14
1.1	Zwischenbilanz der Arbeit des NKR	15
1.2	Wirksamkeit des NKR	22
1.3	Was jetzt getan werden muss – Übersicht der Empfehlungen.....	26
2	Gute Gesetze	28
2.1	Digitalcheck	29
2.2	Praxischeck.....	37
2.3	Fristen	42
2.4	Modernisierung und Digitalisierung der Gesetzgebung und des Rechtsetzungskreislaufs.....	46
2.5	Evaluierung	49
3	Digitale Verwaltung.....	54
3.1	Zukunftsfester Staat.....	55
3.2	Registermodernisierung	57
3.3	Onlinezugangsgesetz.....	65
4	Weniger Bürokratie	72
4.1	Entwicklung Erfüllungsaufwand und „One in one out“	73
4.2	60 konkrete Vorschläge des NKR zum Bürokratieabbau	82
5	EU-Ebene.....	90
5.1	Aktivitäten und Maßnahmen EU-KOM	91
5.2	Aktivitäten und Maßnahmen Deutschlands in der EU.....	95
6	Erfüllungsaufwand – Zahlen, Daten, Fakten	100
6.1	Kennzahlen der Erfüllungsaufwandsmethodik.....	101
6.2	Prüf- und Beratungstätigkeit des NKR.....	102
6.3	Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands	104
6.4	Entwicklung der „One in one out“-Bilanz	106
6.5	Entwicklung der Bürokratiekosten	107
6.6	Entwicklung des einmaligen Erfüllungsaufwands	109
	Anhang.....	112

1

Halbzeitbilanz

1.1 Zwischenbilanz der Arbeit des NKR

Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie. Das ist nicht nur der neue Claim des NKR. Das ist, worauf es aus Sicht des NKR besonders ankommt; will Deutschland erreichen, was es sich vornimmt: Innovativ und wirtschaftlich stark zu bleiben, aktuelle Krisen und andauernde Transformationsaufgaben zu meistern, staatliche Leistungen in hoher Qualität und unbürokratisch anzubieten, wirksam zu regieren und das Vertrauen in Politik und Verwaltung zu stärken.

Doch wie ist es um die Rechtsetzung, den Bürokratieabbau und die Modernisierung von Staat und Verwaltung bestellt? Was hat die Bundesregierung erreicht? Was hat der NKR bewirkt? Welche Maßnahmen sollten noch in dieser Legislatur und welche längerfristig getroffen werden? Mit Veröffentlichung dieses Jahresberichts ist die erste Hälfte der aktuellen Mandatszeit des NKR vorüber. Zeit für eine Zwischenbilanz.

Bürokratieabbau rückt ins Zentrum der Debatten

Seit 2006 existiert der Nationale Normenkontrollrat und mit ihm die Selbstverpflichtung der Bundesregierung, die Folgekosten gesetzlicher Maßnahmen ehrlich zu bilanzieren, unnötige Aufwände zu vermeiden, Bürokratie bewusst abzubauen und die Qualität der Gesetzgebung zu verbessern. Längst ist das lange Zeit eher technisch daher kommende Randthema Bürokratieabbau ins Zentrum vieler Debatten gerückt. Die Unternehmen und Ökonomen sehen in „Regelwut“ und „Bürokratismus“ die mittlerweile größte Gefahr für den Wirtschaftsstandort, d.h. seine Wettbewerbsstärke und Innovationsfreundlichkeit (vgl. Abb. 1). Die Kommunen schreiben Brandbriefe an die Regierungen in Bund und Ländern. Einer Überlastungsanzeige gleichkommend, warnen sie vor den Grenzen des Leistbaren, wenn Jahr für Jahr immer neue Regelungen umgesetzt und zusätzliche Standards erfüllt werden müssen. Angesichts der wachsenden Personallücke von 500 000, in 10 Jahren

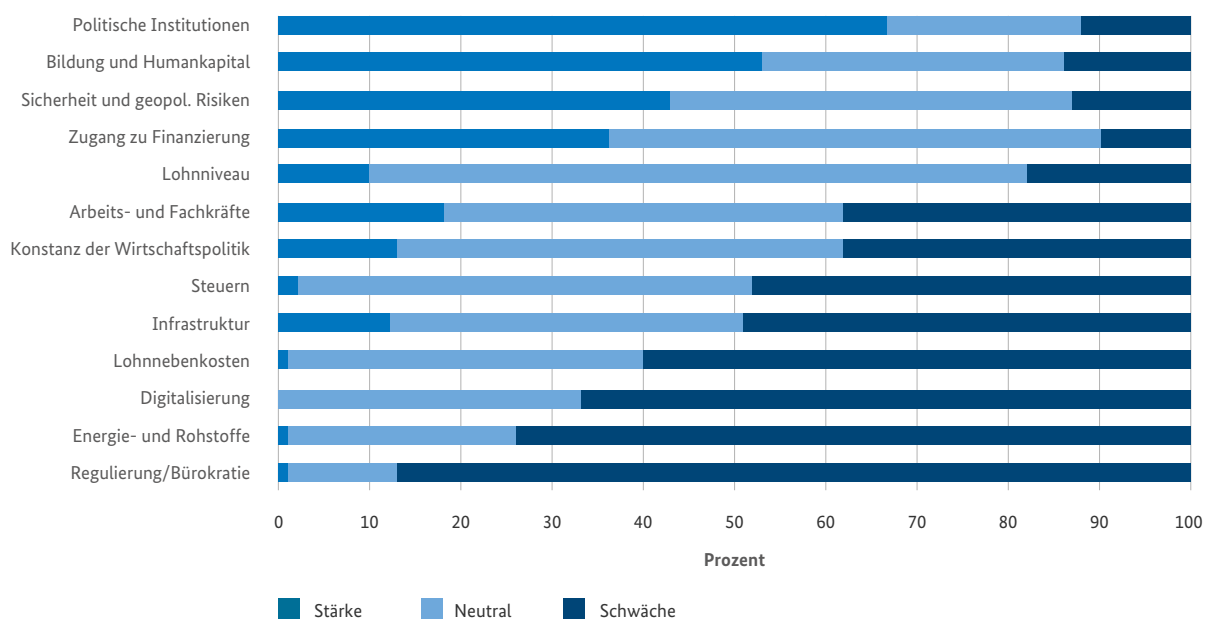


Abb. 1: Stärken und Schwächen Deutschlands (Quelle: ifo-Institut. Ökonomenpanel, 2024)

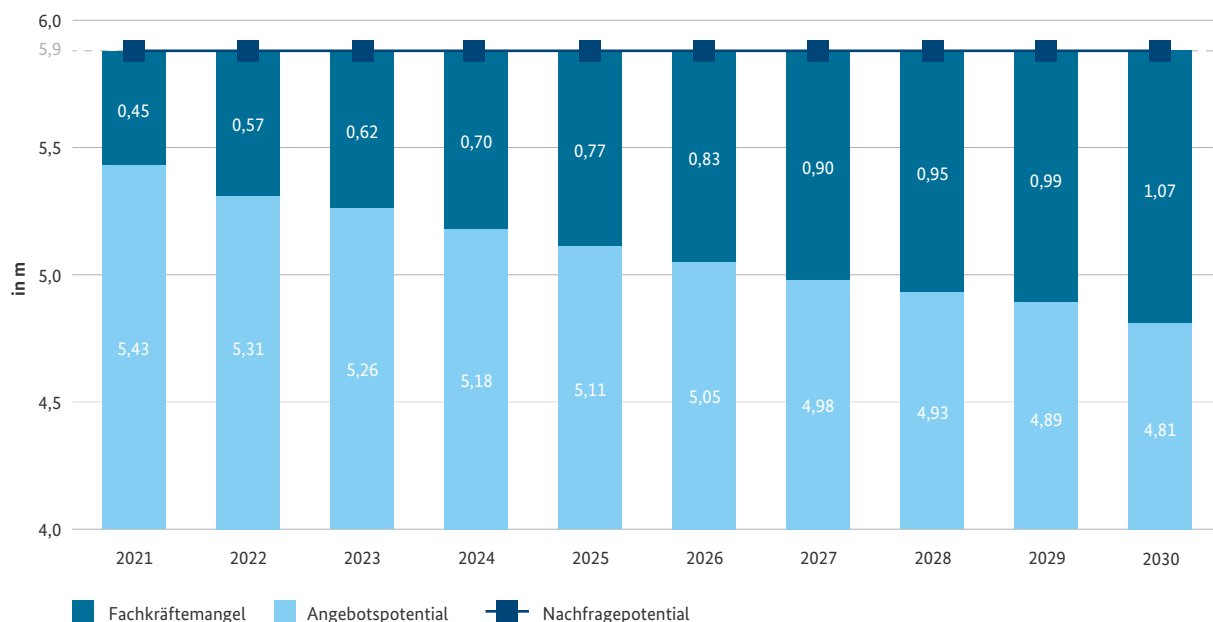


Abb. 2: Entwicklung des Fachkräftemangels bis 2030 (Quelle: pwc. Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, 2022)

1,3 Millionen Stellen, steht der öffentliche Dienst vor gewaltigen Herausforderungen, überhaupt handlungsfähig zu bleiben – geschweige denn Transformations- und Zukunftsaufgaben bewältigen zu können (vgl. Abb. 2).

Angesichts der viel zu langsamen Digitalisierung und der ausbleibenden Automatisierung führt der Personalkollaps in Kombination mit einer stetig wachsenden Regulierungsdichte zu einer Gesamtüberforderung des politisch-administrativen Systems. Getrieben durch anhaltendes Anspruchsdenken in der Gesellschaft sieht eine gestaltungsorientierte Politik ihre Daseinsberechtigung traditionell in der Regelung immer neuer gesellschaftlicher Lebensbereiche. Da, wo der Vollzug schwächelt, wird nachreguliert, wird neues Recht „angebaut“. Die Regulierungsdichte steigt. Aus einem Guss ist der Rechtsbestand ohnehin schon lange nicht mehr. Die Folge ist die fortgesetzte Überforderung der Vollzugsebene, genauso wie der übrigen Adressaten, allen voran der Unternehmen.

Belastungstrend gebremst, jährlicher Erfüllungsaufwand stabilisiert

Ein Indikator für die wachsende Regulierungsdichte ist die Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands. Häufige Rechtsänderungen gehen mit höheren Werten für den einmaligen Umstellungsaufwand einher. Beide Indikatoren waren in den letzten Jahren stark gestiegen. Gleichzeitig war festzustellen, dass die „One in one out“-Regel in ihrer jetzigen Ausprägung nur unzureichend greift, insbesondere weil weder Folgekosten aus EU-Rechtsetzung noch Umstellungsaufwände aufgrund bestehender Ausnahmeregelungen kompensiert werden müssen. Immerhin: Der Aufwärtstrend scheint gebrochen (vgl. Abb. 3). Gegenüber den Milliardenanstiegen vergangener Jahre erhöht sich der laufende Erfüllungsaufwand in diesem Jahr insgesamt um „nur“ 400 Mio. Euro. Erstmals seit 2019 kann der NKR einen Rückgang des laufenden Erfüllungsaufwands der Wirtschaft feststellen (- 433 Mio. Euro). Wenig erfreulich bleibt die

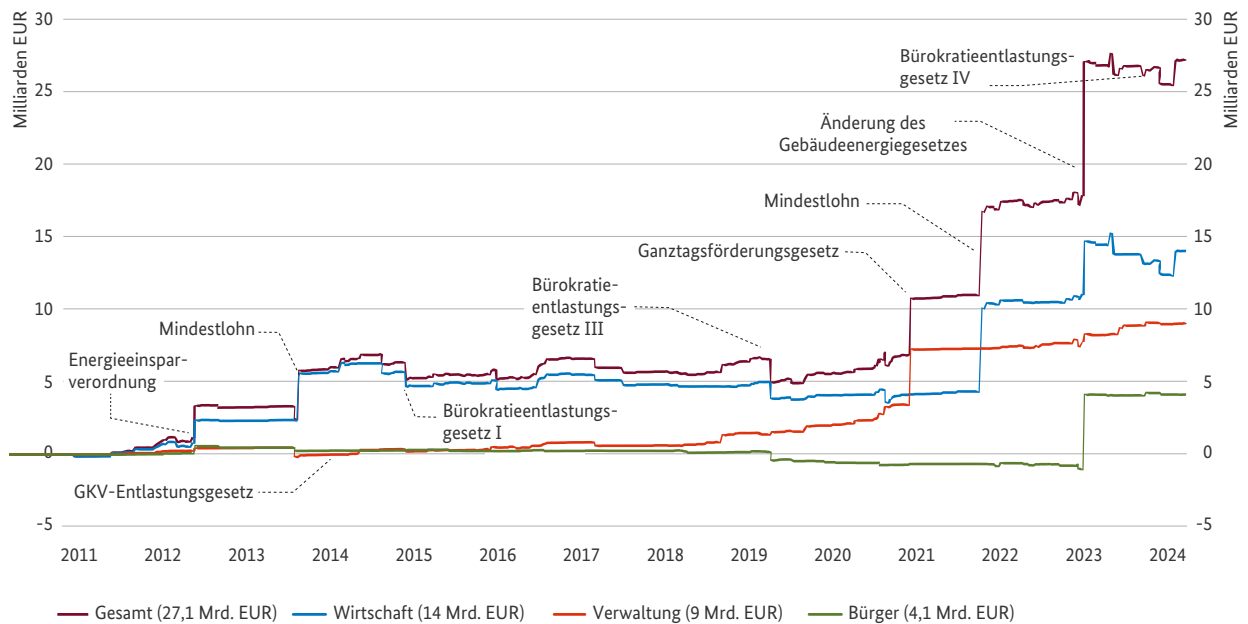


Abb. 3: Entwicklung des laufenden Erfüllungsaufwands seit 2011

hohe Belastung der Verwaltung, die einen Aufwuchs von 821 Mio. Euro schultern muss. Verantwortlich für die Entlastungen sind vor allem das Wachstumschancen- und das Bürokratieentlastungsgesetz sowie die Anhebung der Schwellenwerte für kleine und mittlere Unternehmen im HGB, die zusammen genommen mehr als 3 Mrd. Euro Entlastung bringen. Hier zeigt sich: Erfolge sind möglich, wenn die Politik es will.

Unnötige Bürokratie kostet nicht nur Geld, sondern auch Nerven

Eine Trendumkehr und der Rückbau komplizierter und aufwändiger Regulierungen ist wichtig, denn Unternehmen – vor allem kleine und mittlere – setzen Recht zunehmend einfach nicht mehr um; teilweise aus Unkenntnis angesichts der Vielzahl an Regelungen oder aus Absicht, um pragmatisch durch den Arbeitstag zu kommen. Nicht nur schlagen die finanziellen Kosten zu Buche; belastend ist vor allem die gewaltige Aufmerksamkeit, die häufige Rechtsänderungen

erfordern, und die „unproduktive“ Zeit, die dafür aufgewendet werden muss (vgl. Abb. 4). Die Frustration geht soweit, dass es starke Gefühle wie Wut, Ohnmacht und Angst sind, die Unternehmerinnen und Unternehmer mit der Bürokratie verbinden (vgl. Abb. 5).

Dem Verdruss konkrete Lösungsvorschläge entgegensetzen

Die gleichen Gefühle haben auch Bürgerinnen und Bürger, wenn sie auf Hilfe des Staates angewiesen sind und es mit einer hochkomplizierten Sozialstaatsbürokratie zu tun haben. Dass Vereinfachungsversuche nicht darin bestehen können, 5 000 zusätzliche Stellen in einer neuen Bundesbehörde aufzubauen, hat die Diskussion um die geplante Einführung der Kindergrundsicherung gezeigt. Vielmehr braucht es strukturelle Vereinfachungen im Bestandsrecht und eine Konsolidierung bei den Behördenstrukturen, damit Aufgaben leichter gebündelt, Services aus einer Hand angeboten und digitale Verwaltungsprozesse

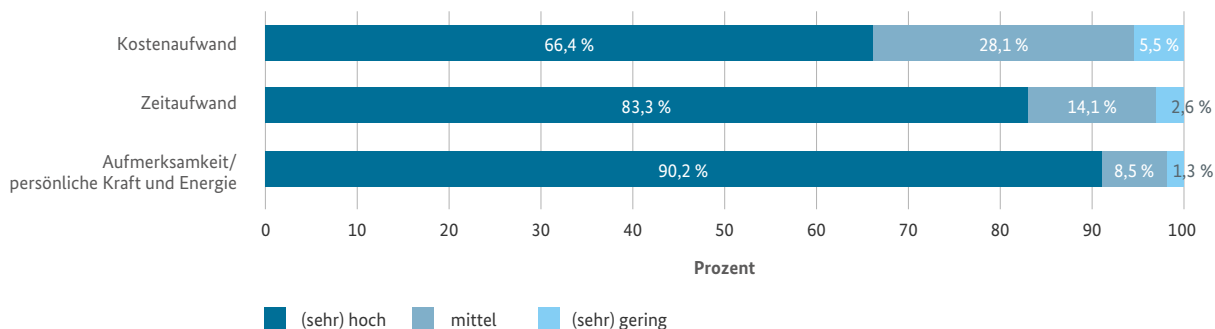


Abb. 4: Komponenten der Bürokratiebelastung (Quelle: IfM Bonn. Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland, 2023)

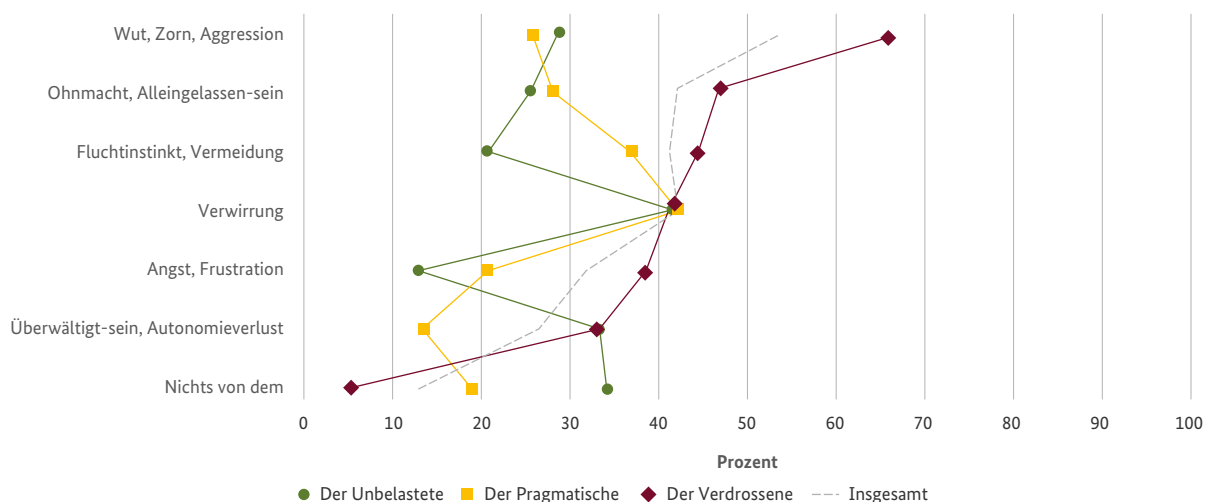


Abb. 5: Komponenten der psychologischen Kosten (Quelle: IfM Bonn. Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland, 2023)

nutzerfreundlich und automatisiert durchgeführt werden können. Worauf es dabei ankommt, hat der NKR im Gutachten „Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen“ herausarbeiten lassen. Weitere Vorschläge zum konkreten Bürokratieabbau hat der NKR in seinem Positionspapier „10 Ziele – 60 konkrete Beispiele“ zusammengefasst. Hinzu kommen eine Reihe methodischer Vorschläge, wie sich Bürokratievermeidung und Kostensenkung noch wirksamer in die Abläufe zur Gesetzgebung integrieren ließen.



[QR-Code scannen](#)

„Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen“



[QR-Code scannen](#)

„10 Ziele – 60 konkrete Beispiele“

Insgesamt	Der Staat ist in Bezug auf seine Aufgaben und Probleme	
	in der Lage, sie zu erfüllen (%)	überfordert (%)
2019	34	61
2020	56	40
2021	45	51
2022	29	66
2023	27	69
2024	25	70

Abb. 6: Meinungen zur Handlungsfähigkeit des Staates (Quelle: forsa im Auftrag dbb. Bürgerbefragung „Öffentlicher Dienst 2024“, 2024)

Zukunftsvertrauen zurückgewinnen

Mit der Ausübung seines Beratungsmandats verbindet der NKR die Hoffnung, einen Beitrag dazu zu leisten, dem ausufernden Verdruss angesichts allgegenwärtig bürokratischer Belastungen konstruktive Verbesserungsvorschläge entgegenhalten zu können. Der NKR ist überzeugt, dass sich die oben genannten negativen Emotionen nicht derart verdichten dürfen, dass nicht nur das Zutrauen in die Leistungsfähigkeit des Staates und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands leiden, sondern dauerhaft Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Politik und der demokratischen Institutionen unseres Landes verloren geht (vgl. Abb. 6). In dem Maße, wie unnötige Bürokratie abgebaut, kreative Handlungsräume erweitert und das Leben, Arbeiten und Wirtschaften erleichtert werden, steigt auch das Zutrauen, als Land, als Unternehmen, als Bürgerin und Bürger anstehende Herausforderungen meistern, Wohlstand sichern und positiv in die Zukunft blicken zu können.

Umdenken in der Politik erkennbar

Der stete Tropfen höhlt den Stein. Das Analysieren und Mahnen, das Vorschlagen und Vorrechnen hat sich gelohnt. Die Politik scheint zunehmend zu verstehen, dass Bürokratieabbau, Bessere Rechtsetzung sowie die Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltung essentielle Voraussetzung dafür sind, politische Programme erfolgreich umzusetzen und glaubwürdig zu regieren. Vom Meseberger Entlastungspaket, dem Pakt zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, gefolgt von der Wachstumsinitiative für eine neue wirtschaftliche Dynamik gehen deutliche Signale aus, dass Deutschland einfacher, schneller und insgesamt unbürokratischer werden muss, um bestehen zu können. Der NKR bewertet diese Initiativen positiv und sieht sich in vielen seiner Vorschläge bestätigt. Bis zum Ende der Legislatur kann und sollte weiteres Momentum aufgebaut werden, um zu zeigen, dass sich die schwierige Kärnerarbeit des Bürokratieabbaus bezahlt macht.

Die Bilanz des Berichtszeitraums im Einzelnen

Der Struktur dieses Jahresberichts folgend, lassen sich die Entwicklungen auf dem Gebiet des Bürokratieabbaus und der Besseren Rechtsetzung in vier übergeordnete Handlungsfelder gliedern und wie folgt bilanzieren:

1. Senkung regulatorischer Folgekosten

Die Belastungsspitzen der letzten Jahre haben in der Politik zu einem merklichen Umdenken geführt. Mit dem Meseberger Entlastungspaket ist es der Bundesregierung gelungen, den ungebremsten Aufwärtstrend beim jährlichen Erfüllungsaufwand zu stoppen. Das jährliche Entlastungsvolumen beträgt insgesamt 3 Mrd. Euro. Wichtigster Baustein ist das Bürokratieentlastungsgesetz IV. Das BEG IV steuert nicht nur 1 Mrd. Euro jährlich bei, sondern ist vor allem eine gemeinsame Kraftanstrengung der Bundesregierung und der Regierungsfractionen, ressortübergreifend Vereinfachungen im Bestandsrecht vorzunehmen. Dass auch die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sehr engagiert nach weiterem Entlastungspotential gesucht haben zeigt, wie sehr sich die Einsicht in die Notwendigkeit, aufwandsärmer zu regulieren, in der Breite der Politik mehr und mehr durchsetzt. Dieser Eindruck wird dadurch gestärkt, dass die Bundesregierung im Rahmen ihrer Wachstumsinitiative beschlossen hat, in Zukunft jährlich ein Bürokratieentlastungsgesetz auf den Weg zu bringen.

Aus Sicht des NKR ist es wichtig, die eingeschlagene Entwicklung zu verstetigen und Momentum aufzubauen. Sollte es gelingen, in der Politik ein allgemeines Umdenken zu erreichen, wäre dies die entscheidende Grundlage für eine echte, d. h. nachhaltige Trendumkehr beim Bürokratieabbau. Denn wenn die Politik wirklich will, dann kann sie auch! Auch jährliche Bürokratieentlastungsgesetze müssen effizienter koordiniert werden,

als dies bisher der Fall war. Der Anspruch eines jährlichen Bürokratieentlastungsgesetzes markiert aus Sicht des NKR den Übergang von vereinzelten Einmalmaßnahmen zu einem systematischeren Ansatz beim Bürokratieabbau, wie ihn der NKR seit geraumer Zeit fordert. Dazu gehört auch die wichtige Ankündigung, ein Bürokratieentlastungsportal einzurichten, das helfen soll, zu einem stetigen und transparenten Austausch mit Betroffenen und ihren Bürokratieabbauvorschlägen zu kommen. Aus Sicht des NKR wäre es konsequent, diesen sich abzeichnenden Systemwechsel dadurch abzusichern, dass einerseits konkrete Zielvorgaben definiert werden, z. B. die Absenkung der Bürokratiekosten um 4 Mrd. Euro pro Jahr. Andererseits sollte das bestehende „One in one out“-System so verschärft werden, dass die Menge an „bürokratischen Verschmutzungsrechten“ weiter begrenzt bzw. so verknappt wird, dass zusätzliche Anreize zur Bürokratievermeidung entstehen.

2. Verbesserung der Praxistauglichkeit von Gesetzen

So wichtig die Absenkung gesetzlicher Folgekosten ist, so begrenzt ist die reine Kostenbetrachtung, wenn es darum geht, die Qualität gesetzlicher Vorgaben im komplexen Wechselspiel zwischen Regeln und Vollzug zu verbessern. Um für die Betroffenen spürbare Vereinfachungen zu erzielen und die Wirksamkeit des Rechts zu erhöhen, müssen Regeln adressatengerecht, praxistauglich und digitalisierungsfähig ausgestaltet werden. Auch hier zeigen sich positive Entwicklungen im Berichtszeitraum, vor allem aber ein großes Potential zur Bürokratievermeidung durch kluges Regelungsdesign, das noch deutlich stärker als bisher gehoben werden muss. Während der Digitalcheck zur Vermeidung von Digitalisierungshemmnissen inzwischen breite Anwendung findet, fehlt es diesem Instrument noch an der notwendigen

Tiefenwirkung. Demgegenüber führen die, vor allem vom BMWK durchgeführten, Praxischecks zu bemerkenswerten Ergebnissen, finden bisher aber nur punktuell Anwendung.

Im Rahmen der Wachstumsinitiative hat die Bundesregierung angekündigt, Praxischecks in Zukunft flächendeckend in allen Ressorts durchzuführen und diese zur Grundlage weiterer Bürokratieentlastungsgesetze zu machen.

Dies ist ein Meilenstein für die Bessere Rechtsetzung. Flächendeckende Praxischecks könnten der Einstieg in eine neue Kultur der Gesetzgebung sein, in deren Zentrum die intensive Beteiligung von Betroffenen und Vollzugsexpertinnen und -experten steht. Aus Sicht des NKR sollten Praxischecks nicht nur nachträglich als ex-post-Methode der Politikevaluierung, sondern auch ex-ante, d. h. im Rahmen der Gesetzesvorbereitung durchgeführt werden. Für den erfolgreichen Einsatz bedarf es der richtigen Rahmenbedingungen. Dazu gehören ausreichend Raum und Zeit für die frühzeitige Einbindung Betroffener, eine Verknüpfung mit dem Digitalcheck, verbindliche Regelungen in der Gemeinsamen Geschäftsordnung sowie die Unterstützung durch eine zentrale Methoden-Taskforce, durch technische Hilfsmittel und Schulungsangebote. Das geplante Zentrum der Legistik könnte diese Rahmenbedingungen gestalten und sollte daher bis zum Ende der Legislatur aufgebaut sein.

3. Modernisierung und Digitalisierung von Staat und Verwaltung

Neben der Verbesserung der regulatorischen Grundlagen ist erfolgreicher Bürokratieabbau auch auf Verbesserungen im Vollzug angewiesen. Im besten Fall geht beides Hand in Hand. Der Pakt von Bund und Ländern zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ist ein gutes Beispiel. Der Pakt enthält sowohl

regulatorische Erleichterungen, als auch Verabredungen, wie der Verwaltungsvollzug vereinfacht und stärker digitalisiert werden kann. Die Umsetzung des Paktes wird zentral vom Kanzleramt gesteuert und ist durch die Anbindung an die Ministerpräsidentenkonferenz politisch sehr hoch angebunden. Dieser Prozess ist beispielgebend, wie die ebenenübergreifende Modernisierung in einem komplexen Politikfeld erfolgreich angegangen werden kann. Es wird sich zeigen, ob sich die hohen Erwartungen erfüllen.

Schon jetzt wird deutlich, dass weiteres Entlastungspotential gehoben werden kann, wenn die bestehenden Zuständigkeiten und Aufgabenverteilungen zwischen Bund und Ländern mutiger hinterfragt würden. Ähnliche Beobachtungen lassen sich auch für andere Politikfelder anstellen. Deshalb sieht es der NKR als dringend geboten an, den im Koalitionsvertrag angekündigten Föderalismusdialog auch wirklich zu führen. In gleicher Weise lohnt es sich, auf Bundesebene das bestehende Ressortprinzip zu hinterfragen, wenn es in Querschnittsbereichen wie der Digitalisierung einer einheitlichen Modernisierungsstrategie und deren konsistenter und zügiger Umsetzung im Wege steht. Ressortprinzip und Aufgabenverteilung im Bundesstaat müssen auf den Prüfstand, will die Politik Bürokratieentlastungspotentiale ernsthaft realisieren. Dies gilt besonders für die großen und nach wie vor wenig dynamisch verlaufenden Megaprojekte zur Digitalisierung von Staat und Verwaltung, die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und die Registermodernisierung.

4. Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung in Europa

Was für den Bürokratieabbau und die Bessere Rechtsetzung auf nationaler Ebene gilt, lässt sich in weiten Teilen auch auf die Europäische Ebene übertragen. Denn längst stammt ein signifikanter

Anteil der gesetzlichen Folgekosten aus EU-Vorschriften. Mit Blick auf die vergangene Legislatur des Europäischen Parlaments lässt sich feststellen, dass durch die Europäische Kommission zwar eine Reihe neuer Instrumente zur Begrenzung steigender Bürokratielasten eingeführt, gleichzeitig aber noch nie so viele EU-Rechtsvorschriften verabschiedet wurden. Trotz der gemischten Bilanz gibt es auch hier Entwicklungen, die das Potential haben, positiv zu wirken. Gleichzeitig ist die Aufmerksamkeit in der Bundesregierung gestiegen. Dies umfasst nicht nur Vetos gegen EU-Rechtsakte wie die Lieferketten-Richtlinie, sondern auch die gemeinsamen Forderungen Deutschlands und Frankreichs, energisch gegen überbordende Regulierungslasten aus EU-Recht vorzugehen.

Aus Sicht des NKR dürfen sich die Forderungen Deutschlands nicht nur an die neue Europäische Kommission richten. Deutschland muss seiner eigenen Verantwortung bei den Verhandlungen in Brüssel gerecht werden und viel aktiver als bisher auf die Vermeidung bürokratischer Regeln drängen. Im Europäischen Rat stehen ihm dafür alle Wege offen. Genutzt hat die Bundesregierung diese Einflussmöglichkeit bisher aber viel zu selten – oder wie im Fall der Lieferketten-Richtlinie in Form einer pauschalen, sehr spät kommunizierten Enthaltung. Deshalb empfiehlt der NKR, dass die Bundesregierung ihre Verhandlungsstrategie in Brüssel überdenkt und schneller zu einer abgestimmten Verhandlungsposition findet, die von Anfang an auch die Kostenfolgen für Deutschland einbeziehen muss. Das vor Jahren entwickelte, seither aber stiefmütterlich behandelte EU-ex-ante-Verfahren bietet dafür einen geeigneten Ansatzpunkt und sollte sehr viel strategischer und ernsthafter genutzt werden.

1.2 Wirksamkeit des NKR

Erfolge beim Abbau unnötiger Bürokratie sind immer Erfolge der Bundesregierung und hängen ganz wesentlich vom politischen Willen, dem Ambitionsniveau strategischer Ziele und dem Engagement bei der Umsetzung ab. Aufgabe des NKR ist es, die Bundesregierung bei ihren Bemühungen zum Bürokratieabbau zu unterstützen. Dieser Aufgabe kommt der NKR als interner Berater, aber auch als unabhängiger Beobachter, in manchen Situationen sogar als kritischer „Wächter“, nach. Ein Vetorecht – mit dem z.B. das NKR-Schwestergremium auf EU-Ebene ausgestattet ist – oder andere „scharfe Instrumente“ stehen dem NKR bei der Prüfung von Gesetzentwürfen nicht zur Verfügung. Es sind die Überzeugungskraft seiner Argumente und die Möglichkeit, sich öffentlich zu äußern, mit denen er Wirkung erzielen kann. Der Anspruch des NKR ist es, Kritik konstruktiv zu äußern und mit möglichst konkreten Vorschlägen zu verbinden. Wirkung entfaltet der NKR dann, wenn die Bundesregierung, aber auch Bundestag und Bundesrat oder Dritte seine Empfehlungen aufgreifen.

Diesem Credo folgend hat sich der NKR häufiger öffentlich zu Wort gemeldet und erfährt ein erhöhtes Interesse seitens der Medien und verschiedenster Stakeholder. Zugleich registriert der NKR ein gesteigertes Problembewusstsein in Politik und Öffentlichkeit für Themen des Bürokratieabbaus. Durch die vermehrte Einladung in die Ausschüsse des Bundestages, vor allem als Sachverständiger in Ausschussanhörungen, hat der Austausch mit dem Parlament zugenommen. Dass sich zudem auch Dritte häufiger auf Aussagen und Positionen des NKR beziehen, zeigt, dass der NKR seine Empfehlungen erfolgreich im öffentlichen Diskurs platzieren kann.

Zuletzt konnte der NKR mit dem Gutachten zur Vereinfachung von Sozialleistungen einen wichtigen Beitrag zur aktuellen Debatte leisten.



QR-Code scannen
Vereinfachung von
Sozialleistungen

Gleichwohl liegt der Fokus des NKR nach wie vor auf der internen Beratung der Bundesregierung. In seinem Kerngeschäft zielt die Arbeit des NKR auf das Erreichen „stillen Erfolgs“. Dabei ist der NKR dann erfolgreich, wenn

- Kosten transparent gemacht werden, die ohne sein Zutun verdeckt geblieben wären,
- wenn Kostentreiber aus Regelungsvorhaben entfernt werden oder

- wenn konkrete Vereinfachungsvorschläge des NKR aufgegriffen werden.

Einen nachhaltigen Effekt für den Bürokratieabbau verspricht sich der NKR von systemisch wirkenden Veränderungen an der Methodik zur Bilanzierung gesetzlicher Folgekosten sowie der Art und Weise, wie Gesetze vorbereitet und durch praxisbezogene Evaluierungen weiter verbessert und entbürokratisiert werden. Es ist den Bemühungen des BMWK und des BMI zu verdanken, dass Digital- und Praxischecks im Berichtszeitraum deutlich an Profil gewonnen haben. Mit Verabschiedung der Wachstumsinitiative geht die Bundesregierung noch einen Schritt weiter und greift dabei Vorschläge des NKR auf. Indem Praxischecks in Zukunft systematisch zum Einsatz kommen sollen und eng mit einem übergeordneten, im Vergleich zum bislang bestehenden „One in one out“-System weitaus

Austausch des NKR mit Stakeholdern und Verfahrensbeteiligten

Der NKR pflegt im Rahmen seines Mandats als Berater und Impulsgeber für gute Gesetze, digitale Verwaltung und weniger Bürokratie einen regelmäßigen Austausch und führt Gespräche mit einer Vielzahl von Akteuren. Diese Gespräche sind integraler Bestandteil seiner Arbeit. Sie dienen dem Austausch zu aktuellen Regelungsvorhaben oder zur Bewertung sonstiger Vorschläge zum Bürokratieabbau. Des Weiteren führt der NKR Gespräche zu einer Vielzahl fachlicher Grundsatzthemen, in Bezug auf die Methodik der Besseren Rechtsetzung und der Folgekostenschätzung, die Hürden für digitale Verwaltungsprozesse oder die Herausforderungen einer leistungsfähigen und zukunftsfesten Verwaltung. Schließlich führt der NKR Gespräche mit politischen und weiteren Akteuren, um über seine fachlichen Erkenntnisse zu informieren, für seine Empfehlungen zu werben und Reformideen zur Modernisierung von Staat, Verwaltung und Gesetzgebung aufzunehmen und weiterzugeben.

Im Berichtszeitraum gab es insgesamt 18 Termine mit Hausleitungen in Bundes- und Landesministerien (Ministerinnen und Minister sowie Staatssekretärinnen und Staatssekretäre), 27 Termine mit Vertreterinnen und Vertretern der Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, 13 Termine mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages sowie von Landtagen, 21 Termine mit Vorständen und Gremien der Verbände sowie 22 Termine mit weiteren Akteuren, insbesondere aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Darüber hinaus waren die Mitglieder des NKR als Sachverständige in 6 Anhörungen der Fachausschüsse des Deutschen Bundestages tätig.

ambitionierteren Bürokratieabbauziel verbunden werden, kann eine ganz neue Dynamik beim Bürokratieabbau entstehen. Voraussetzung dafür ist, dass die Bundesregierung

- den dauerhaften Willen aufbringt, den Bürokratieabbau vom Einzel- zum systematischen Regelfall zu machen,
- dafür die notwendigen Rahmenbedingungen schafft, wozu vor allem ausreichende Fristen zur Betroffenenbeteiligung sowie die Zusammenfassung und Stärkung derzeit separierter Instrumente der Besseren Rechtsetzung gehören (Digital-, Praxis- und Bürgercheck) und
- ausreichende Ressourcen bereitstellt, um in den Ressorts in entsprechendes Know-How und Beratungsstrukturen zu investieren.

Umsetzung von NKR-Vorschlägen

Im Laufe des Berichtszeitraums hat sich der NKR vertieft mit konkreten Vorschlägen zum Abbau bürokratischer Belastungen auseinandergesetzt und den zuständigen Bundesministerien zugeleitet. Unter anderem wurden folgende Vorschläge aufgegriffen und erfolgreich umgesetzt:

- *Anhebung der Schwellenwerte für KMU im Bilanzrecht*

Der NKR hat sich gegenüber dem BMJ dafür eingesetzt, die monetären Schwellenwerte zur Bestimmung der Unternehmensgrößenklassen im Bilanzrecht entsprechend der EU-Vorgaben um 25 Prozent anzuheben. Rund 52 000 kleine und mittlere Unternehmen profitieren davon. Sie gehen infolge der Anhebung der Größerkriterien in die nächstniedrigere Größenklasse über und werden von bilanzrechtlichen Berichtspflichten entlastet. Mit der Gesetzesänderung vom Frühjahr 2024 wird die deutsche

Wirtschaft um Bürokratiekosten von rund 650 Mio. Euro entlastet.

- *Verzicht auf Prüfung von Kapitalerträgen im Rahmen der Grundrente*

Auf Vorschlag des NKR hat das BMAS die stichprobenhafte Überprüfung von Einkünften aus Kapitalvermögen bei der Grundrente im Rahmen des Bürokratienteilungsgesetzes IV gestrichen. Es hatte sich herausgestellt, dass den Rentenversicherungsträgern bei der Grundrente zu berücksichtigende Kapitalerträge im Regelfall über das maschinelle Abrufverfahren gemeldet werden. Das zusätzliche Kontrollverfahren war daher entbehrlich. Diese Rechtsänderung entlastet die Träger der Rentenversicherung um rund 18 Mio. Euro jährlich.

- *Abschaffung von Schriftformerfordernissen im Berufsbildungsgesetz und Ermöglichung digitaler Kommunikation in der Berufsausbildung*

Das vom BMBF im Februar 2024 auf den Weg gebrachte Berufsbildungsvalidierungs- und -digitalisierungsgesetz greift die Empfehlungen des NKR zum Abbau von Schriftformerfordernissen im Berufsbildungsrecht auf und ermöglicht es, Ausbildungsverträge digital zu schließen. Ausbildungsnachweise müssen nicht mehr handschriftlich unterschrieben werden. Das Vorhaben entlastet die Wirtschaft um Bürokratiekosten in Höhe von knapp 1 Mio. Euro.

In anderen Fällen sind die zuständigen Ministerien den Verbesserungsvorschlägen bislang noch nicht gefolgt. So hat sich der NKR beispielsweise im Zuge der geplanten Einführung einer Kindergrundsicherung gegenüber der Bundesregierung dafür ausgesprochen, die Antrags- und Bewilligungsverfahren für das Bildungs- und Teilhabepaket grundsätzlich neu aufzustellen und den damit verbundenen Aufwand für alle Beteiligten deutlich zu reduzieren.

Rebranding: NKR bekommt neuen Claim und neues Leitbild

Gute Gesetze, digitale Verwaltung, weniger Bürokratie. Das ist der neue Claim des NKR. Dieser Namenszusatz soll greifbarer machen, was wir tun und wofür wir uns einsetzen. Er soll erklären, wofür der Name Nationaler Normenkontrollrat steht, der zugegeben nicht ganz leicht über die Lippen geht und nur schwer erahnen lässt, mit welcher Bandbreite an Themen wir uns beschäftigen.

Vorausgegangen war ein strategischer Rebranding-Prozess, bei dem sich der NKR mit seinem Auftrag, Wertekanon und Leitbild auseinandersetzte. Erwogen wurde auch ein Namenswechsel. Am Ende bestand jedoch Einigkeit im Rat, dass der alte Name – so sperrig er klingen mag – auch der neue Name sein soll. Denn es ist nicht von der Hand zu weisen: Der NKR hat sich als Marke mit Wiedererkennungswert und Reputation etabliert. Er steht für einen kritischen Blick, für parteiunabhängige Expertise, für überzeugende Vorschläge in Bezug auf Gesetzgebung und Vollzug.

Das Schöne ist, der Claim bringt Auftrag und Anspruch des NKR auch auf einer zweiten und dritten Ebene auf den Punkt: Was wir brauchen, ist eine gute, d. h. gut funktionierende, digitale Bürokratie. Gleichzeitig setzen wir uns für weniger bzw. weniger aufwändige, weniger praxisferne, weniger komplizierte Gesetze und zugleich für weniger Verwaltung im Sinne eines formalistischen, verantwortungsscheuen, bloßen Verwaltens ein.

Zur weiteren Schärfung seines Profils hat sich der NKR auch ein neues Leitbild gegeben, welches unser Selbstverständnis in wenigen, kurzen Sätzen zusammenfasst. Das Leitbild ist modular angelegt und besteht aus dem sogenannten Elevator Pitch, der Erweiterung um die Aufgaben sowie der Erweiterung um das Leitprinzip des NKR. Gemeinsam ergeben alle drei Bausteine einen Textabsatz, der zum Beispiel am Ende jeder Pressemitteilung steht, um den NKR in der Kommunikation nach außen immer wieder einzuordnen.

**GUTE GESETZE
DIGITALE VERWALTUNG
WENIGER BÜROKRATIE**

Leitbild

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein gesetzlich verankertes, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung berät. Er setzt sich für weniger Bürokratie, bessere Gesetze und eine digitale Verwaltung ein.

Der NKR überprüft, welche Kosten neue Gesetze verursachen, ob praxistauglichere Alternativen bestehen und wie eine gute digitale Ausführung erreicht werden kann.

Der NKR ist Impulsgeber für ein modernes Deutschland und eine leistungsfähige Verwaltung.



Auf unserer Webseite erfahren Sie mehr über das Leitbild und die Aufgabe des NKR, sein gesetzliches Prüfmandat, die Ratsmitglieder und das Sekretariat.

1.3 Was jetzt getan werden muss – Übersicht der Empfehlungen

1 Gute Gesetze	Digitalcheck (→ Kapitel 2.1) • Ergebnis des Digitalchecks in die Begründung von Gesetzentwürfen aufnehmen • DigitalService auskömmlich ausstatten • Standards für Visualisierungen festlegen • Digitalcheck mit Ermittlung der Kostenfolgen verknüpfen • KI-basierte Anwendungen integrieren
Praxischecks (→ Kapitel 2.2) • Praxischecks durch jedes Ressort erproben • Digitalcheck und Aspekte der Digitalisierung integrieren • Standard-Vorgehensweise entwickeln • Praxischecks in GGO verankern • Praxischecks auf EU-Ebene etablieren	Fristen (→ Kapitel 2.3) • Einhaltung der GGO-Fristen zum Regelfall machen • Fristen durch Bundeskanzleramt nachhalten und einfordern • Beteiligungsfrist für Länder, Fachkreise und Verbände in der GGO verankern • Gesetzgebungsportal als Steuerungsinstrument zur Einhaltung der Beteiligungsfristen aufbauen
Modernisierung und Digitalisierung der Gesetzgebung (→ Kapitel 2.4) • Übergreifende Steuerung für Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs etablieren • Zentrum für Legistik mit dem erforderlichen Personal und Finanzmitteln ausstatten • Zentrum für Legistik als zentrale und unabhängige Einheit im Bereich der Modernisierung und Digitalisierung der Rechtsetzung aufbauen	Evaluierung (→ Kapitel 2.5) • Konzeption zur Evaluierung weiterentwickeln • Schwellenwert auf 5 Mio. Euro anheben • Evaluierungsberichte auf einer zentralen Online-Plattform veröffentlichen • Evaluierungen systematisch mit Digitalcheck und Praxischecks verknüpfen
3 Weniger Bürokratie	Erfüllungsaufwand (→ Kapitel 4.1) • Konkrete Zielvorgaben für den Abbau festlegen • Quantitative Methodenvorschläge des NKR umsetzen Konkrete Vorschläge zum Bürokratieabbau (→ Kapitel 4.2) • Konkrete Vorschläge der Verbände und aus der Praxis zum Abbau von Bürokratie und zur Digitalisierung der Verwaltung umsetzen • Aufbau eines Gesetzgebungs- bzw. Konsultationsportals, über das Stakeholder konkrete Vorschläge einreichen und den Umgang mit den Vorschlägen transparent nachverfolgen können

2 Digitale Verwaltung

Zukunftsfester Staat (→ Kapitel 3.1)

- Klare Ziele vorgeben statt Verwaltungsvollzug detailorientiert steuern
- Praktikerinnen und Praktiker bei der Lösungsfindung einbinden
- Personalkörper breiter aufstellen – Durchlässigkeit erhöhen
- Verwaltungseffizienz als Staatsziel verankern
- Aufgabenverteilung im Föderalstaat neu denken – Vollzugsaufgaben und -prozessschritte bündeln

Registermodernisierung (→ Kapitel 3.2)

- Programme zur Registermodernisierung und zur OZG-Umsetzung aufeinander abstimmen
- Erkenntnisse aus den Erprobungsprojekten der Registermodernisierung in der Umsetzung berücksichtigen
- Zersplitterte Registerlandschaft für Innovation fit machen
- Qualität der Daten erhöhen, damit automatisiert statistische Daten abgeleitet werden können

Onlinezugangsgesetz (→ Kapitel 3.3)

- Angekündigten Föderalismusdialog beginnen
- Handlungsvorschläge für die nächste Legislaturperiode zum Zielbild für die Digitale Verwaltung erarbeiten
- Basisdienste und Onlinedienste dauerhaft in der Finanzplanung von Bund und Ländern absichern
- Standardisierung und Modularisierung fördern – statt sich im EfA-Prinzip weiter zu verzetteln

4 EU-Ebene

Aktivitäten der Europäischen Kommission (→ Kapitel 5.1)

- EU-Digitalcheck als Instrument zum Bürokratieabbau einsetzen
- Umsetzung von EU-Richtlinien durch systematische Workshops der Mitgliedstaaten unterstützen
- Interinstitutionelle Vereinbarung weiterentwickeln

„One in one out“ auf EU-Ebene (→ Kapitel 5.1)

- „One in one out“ auf gesamten EU-Erfüllungsaufwand erstrecken – statt nur auf Bürokratiekosten
- Impact Assessments auch für delegierte und implementierte Rechtsakte erstellen und bilanzieren

Aktivitäten der Bundesregierung (→ Kapitel 5.2)

- Impact Assessments stärker einfordern und nutzen
- Bürokratieabbau und Praxistauglichkeit in der deutschen Verhandlungsposition stärken
- EU-ex-ante-Verfahren weiterentwickeln
- Erfüllungsaufwand aus EU-Verordnungen systematisch erfassen und bilanzieren

 In dieser Legislatur

 In der nächsten Legislatur

2

Gute Gesetze

2.1 Digitalcheck

Zwei Jahre Digitalcheck – ein Überblick

Gesetze müssen praxistauglich sein, um zu wirken. Dabei kommt es vor allem auf Wirkungsorientierung, Ressourcenschonung und Digitaltauglichkeit an – für Letzteres soll der Digitalcheck die notwendigen Voraussetzungen in der Rechtsetzung schaffen. Das langfristige Ziel hierbei muss der digitale und möglichst vollautomatisierte Regelungsvollzug sein.

Digitaltauglichkeit bemisst sich anhand von fünf Aspekten:

1. *Digitale Kommunikation sicherstellen*
2. *Wiederverwendung von Daten & Standards ermöglichen*
3. *Datenschutz und Informationssicherheit gewährleisten*
4. *Klare Regelungen für eine digitale Ausführung finden*
5. *Automatisierung ermöglichen*

Ein erster Schritt dazu ist seit dem 1. Januar 2023 die Verankerung eines Digitalchecks als Teil der Rechtsetzung (siehe § 4 Abs. 3 NKRK). Dieser gibt Legistinnen und Legisten Anhaltspunkte bei der Erarbeitung von Regelungen, um einen möglichst digitaltauglichen Vollzug zu gewährleisten. Der NKR hat den Auftrag, die Durchführung der Digitalchecks zu prüfen: Im Berichtszeitraum hat der NKR rund 310 Vorhaben¹ mit Digitalchecks geprüft, davon rund 170 mit dem sog. „Erweiterten Digitalcheck“ für Vorhaben mit einem Digitalbezug (siehe Abb. 7).

Der NKR prüft aber nicht nur den Digitalcheck, sondern berät die Bundesregierung auch dazu, wie Regelungen digitaltauglich gestaltet werden können. Er sammelt auch Ideen und Erfahrungen aus der Gesetzgebung und der Praxis, um Vorschläge zur Verbesserung des Digitalchecks zu machen. Das ist besonders wichtig, weil immer mehr Vorhaben die Digitalisierung nutzen, um einen einfacheren Regelungsvollzug zu ermöglichen, wie beispielsweise beim Gesetz zur weiteren Digitalisierung der Justiz

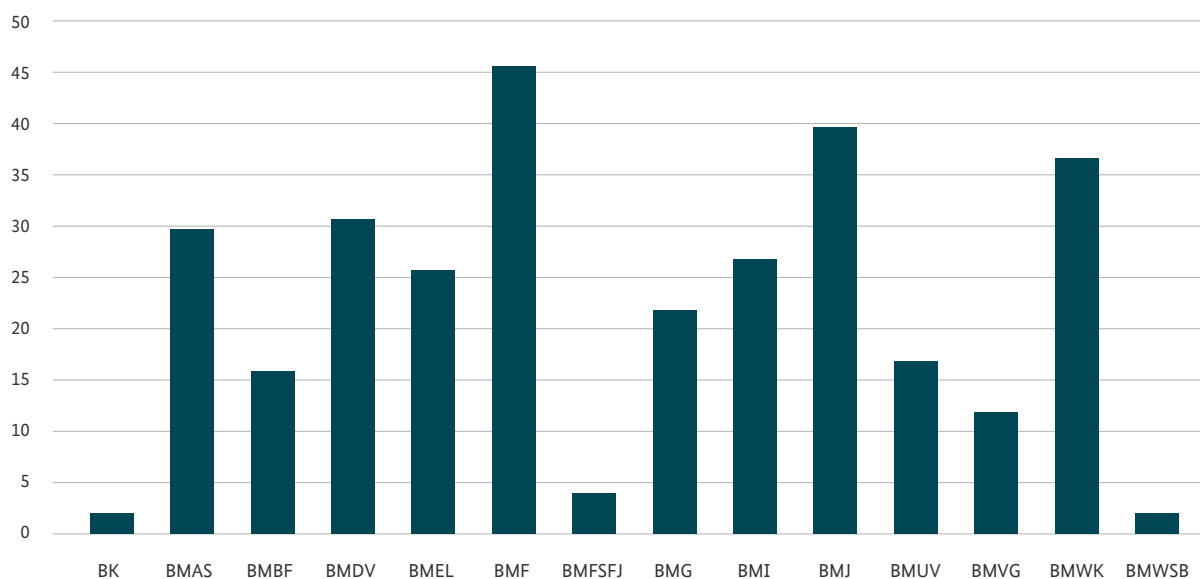


Abb. 7: Anzahl an Digitalchecks der Ministerien im Berichtszeitraum

¹ Entwürfe von Gesetzen, Verordnungen, Formulierungshilfen, Verwaltungsvorschriften

(siehe NKR-Stellungnahme 6900). Die Anwendung des Digitalchecks in der Rechtsetzung mit der abschließenden Prüfung durch den NKR soll sicherstellen, dass alle Potentiale der Digitalisierung ausgeschöpft werden. Der NKR äußert dann Kritik, wenn entsprechende Potentiale nicht hinreichend genutzt wurden, wie beispielsweise beim Abbau von Schriftformerfordernissen im Berufsbildungsvalidierungs- und -digitalisierungsgesetz, bei dem es möglich gewesen wäre, ein elektronisches Zeugnis auszustellen, um weiteres Digitalisierungspotenzial auszuschöpfen (siehe NKR-Stellungnahme 6992).

In der Jahresbilanz zeigt sich, dass

- der Digitalcheck mittlerweile flächendeckend angewendet wird;
- der Aspekt der Visualisierung zunehmend, aber noch nicht hinreichend an Bedeutung gewinnt und
- der Digitalcheck zu häufig noch als „Checkliste“ wahrgenommen und erst am Ende der Regelerarbeitung durchgeführt wird.

Gut angewendet führt der Digitalcheck aber wie beim Gesetz zur Modernisierung und zum Bürokratieabbau im Strom- und Energiesteuerrecht zur Einbeziehung von Betroffenen unter

Mitarbeit der DigitalService GmbH des Bundes (im Folgenden kurz: DigitalService) mit dem klaren Ziel eines digitaltauglichen Vollzugs; diese führt dann u.a. zu folgenden Ergebnissen (siehe NKR-Stellungnahme 7115):

- Gute Vollzugsvisualisierungen (Rule Mapping, siehe Abb. 11)
- Digitale Kommunikation
- Klare Begriffsbestimmungen
- Rückgriff auf Daten aus bestehenden Registern
- Ermöglichung von Automatisierung durch wegfallende Erlaubnispflichten

Mit Kabinettsbeschluss der Eckpunkte zum Digitalcheck sind die Ziele bis zum Ende der Legislaturperiode formuliert. Unter anderem soll der Digitalcheck als fester Bestandteil der Gesetzesvorbereitung etabliert sein und den Legistinnen und Legisten etablierte Methoden und Unterstützungsangebote zur Verfügung stehen.

Mittlerweile werden für rund 90 % der Vorhaben Digitalchecks durchgeführt. Der Digitalcheck ist damit das entscheidende Instrument, um eine umfassende Digitaltauglichkeit von Regelungsvorhaben sicherzustellen. Bei rund der Hälfte



QR-Code scannen
NKR-Stellungnahme 6900



QR-Code scannen
NKR-Stellungnahme 6992



QR-Code scannen
NKR-Stellungnahme 7115



QR-Code scannen
Eckpunkte zum Digitalcheck

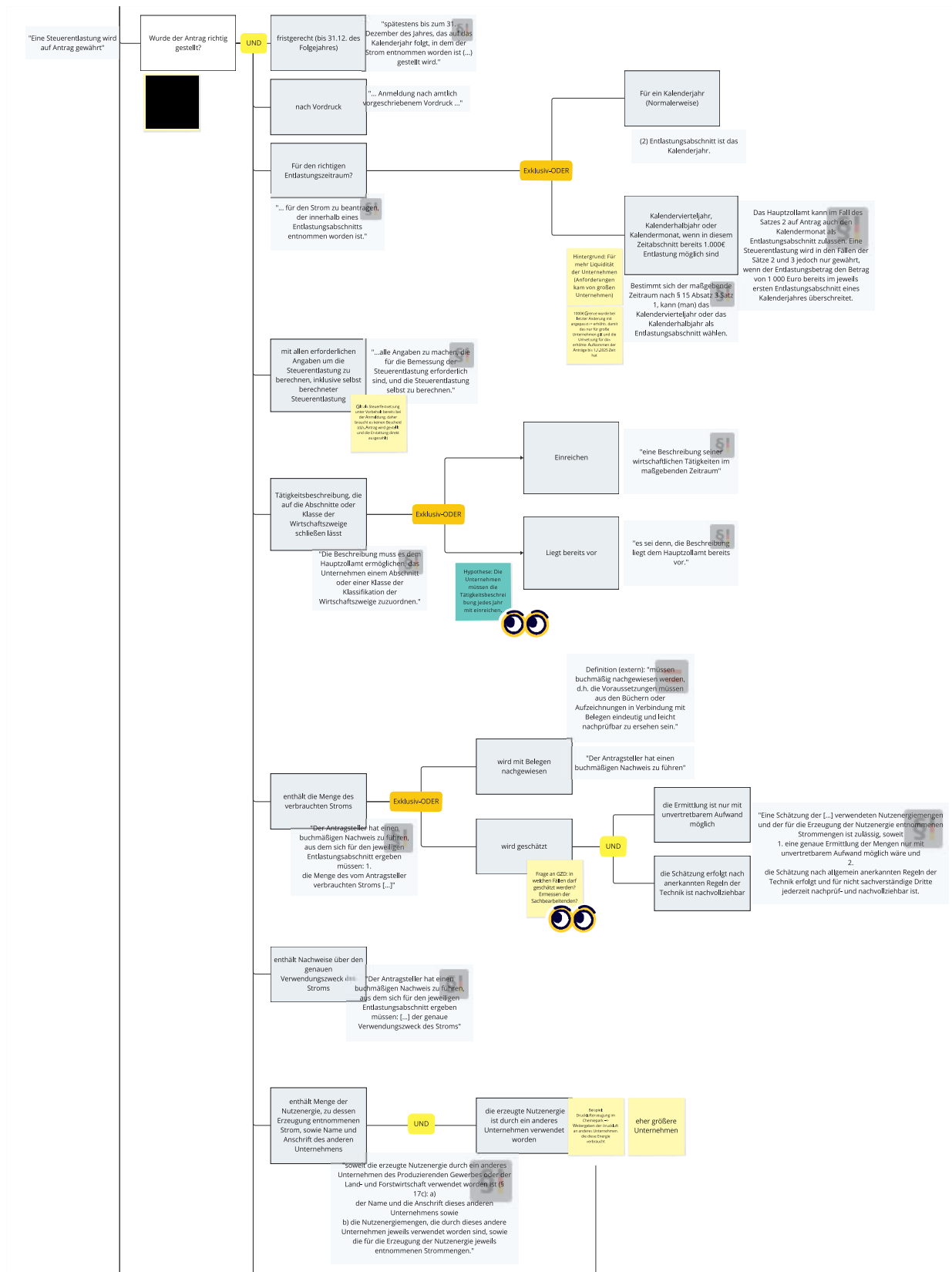


Abb. 8: Ausschnitt der Vollzugsvisualisierung zur NKR-Nr. 7115 (Gesetz zur Modernisierung und zum Bürokratieabbau im Strom- und Energiesteuerrecht)

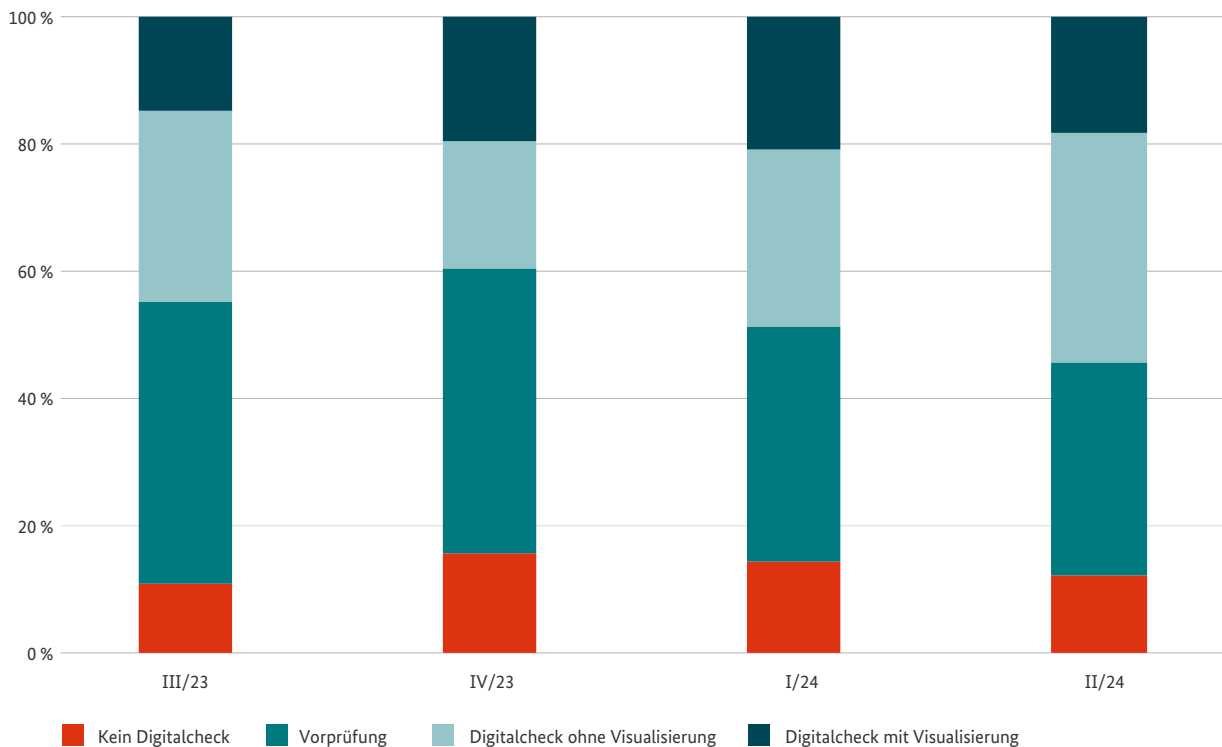


Abb. 9: Anteil der Regelungsvorhaben mit und ohne Digitalcheck (nach Quartalen im Berichtszeitraum)

aller Vorhaben wird dabei im Rahmen der sog. „Vorprüfung“ ein Digitalbezug festgestellt. Bei rund jedem fünften dieser Vorhaben wird eine Visualisierung im Rahmen des „Erweiterten Digitalchecks“ zur Prüfung vorgelegt (siehe Abb. 9).

Leider sind diese Visualisierungen in ihrer Umsetzung noch nicht standardisiert und bilden nicht immer den gesamten relevanten Regelungsvollzug ab.

Bisher liegt der Schwerpunkt vor allem darin, Voraussetzungen für eine digitale Kommunikation zu schaffen. Die Automatisierung im Vollzug spielt noch eine untergeordnete Rolle.

Bisher werden die Inhalte des Digitalchecks nicht im Begründungsteil von Referentenentwürfen dargestellt. Um sie trotzdem öffentlich transparent zu machen, werden wesentliche Inhalte, wie eine qualitativ gute Visualisierung, in Stellungnahmen des NKR aufgenommen (siehe NKR-Stellungnahme 6968).



[QR-Code scannen](#)
[NKR-Stellungnahme 6968](#)

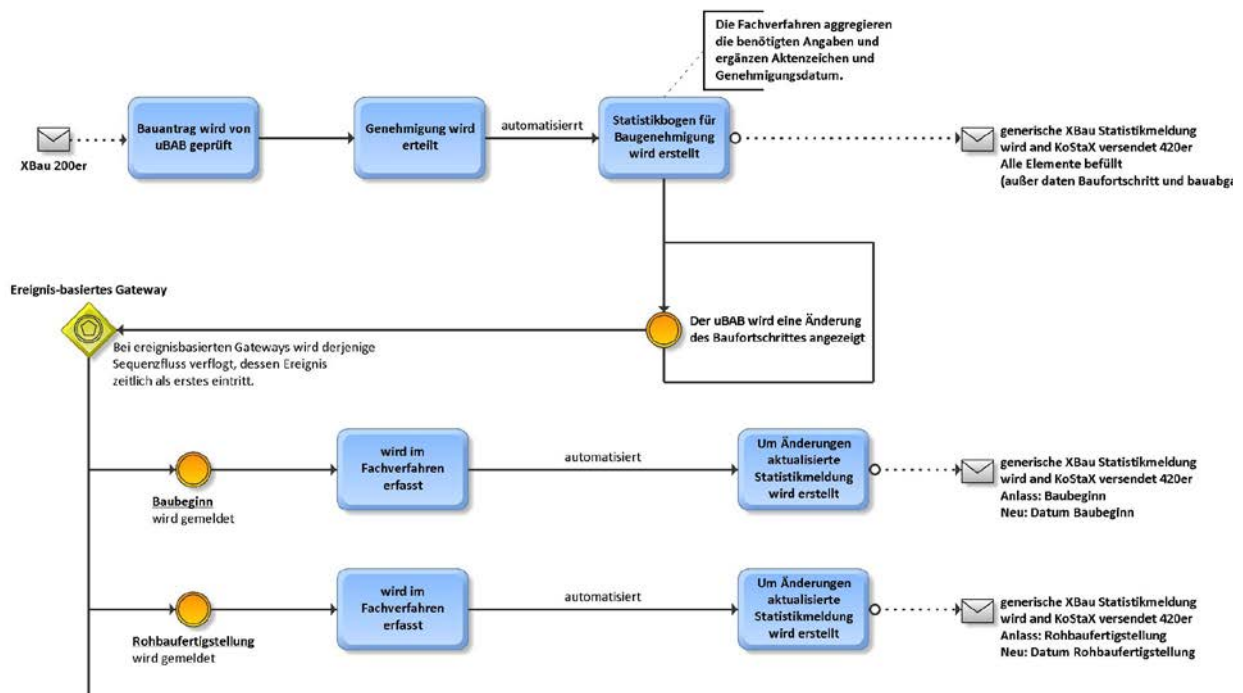


Abb. 10: Ausschnitt der Vollzugsvisualisierung zur NKR-Nr. 6968 (Änderung des Hochbaustatistikgesetzes)

Der Faktor Zeit bei der Anwendung

Der Digitalcheck soll Digitaltauglichkeit in Gesetzen sicherstellen, indem er maßgeblich auf deren Inhalt Einfluss nimmt. Deshalb muss seine Bearbeitung so früh wie möglich erfolgen, um „erst den Inhalt, dann die Paragraphen“ zu konzipieren. Auch die Einbindung von Betroffenen, wie z.B. die Vollzugsebene, braucht Zeit. Auch fast zwei Jahre nach seiner Einführung erfolgt die Bearbeitung des Digitalchecks überwiegend zu spät. Die Aspekte des Digitalchecks können aber nur dann wirken, wenn sie bereits mit Beginn der Regelungserarbeitung in der Gesetzgestaltung nachvollziehbar bedacht werden. Der NKR regt stets an, frühzeitig in Regelungsvorhaben einbezogen zu werden, auch wenn noch kein konkreter Entwurf vorliegt. Zwar ist

eine frühzeitige Übersendung des Digitalchecks weiterhin selten, dennoch sieht der NKR in 2024 bis zum Ende des Berichtszeitraums im Vergleich zum Vorjahr positive Tendenzen (siehe Abb. 11).

Der Anteil der Digitalchecks,

- die erst nach der Ressortabstimmung dem NKR übermittelt wurden, sank von 65 % auf 53 %;
- die bereits mit der Ressortabstimmung an den NKR übermittelt wurden, stieg von 28 % auf 37 %;
- die sogar vor der ersten Ressortabstimmung bearbeitet und an den NKR übermittelt wurden, stieg von 7 % auf 10 %.

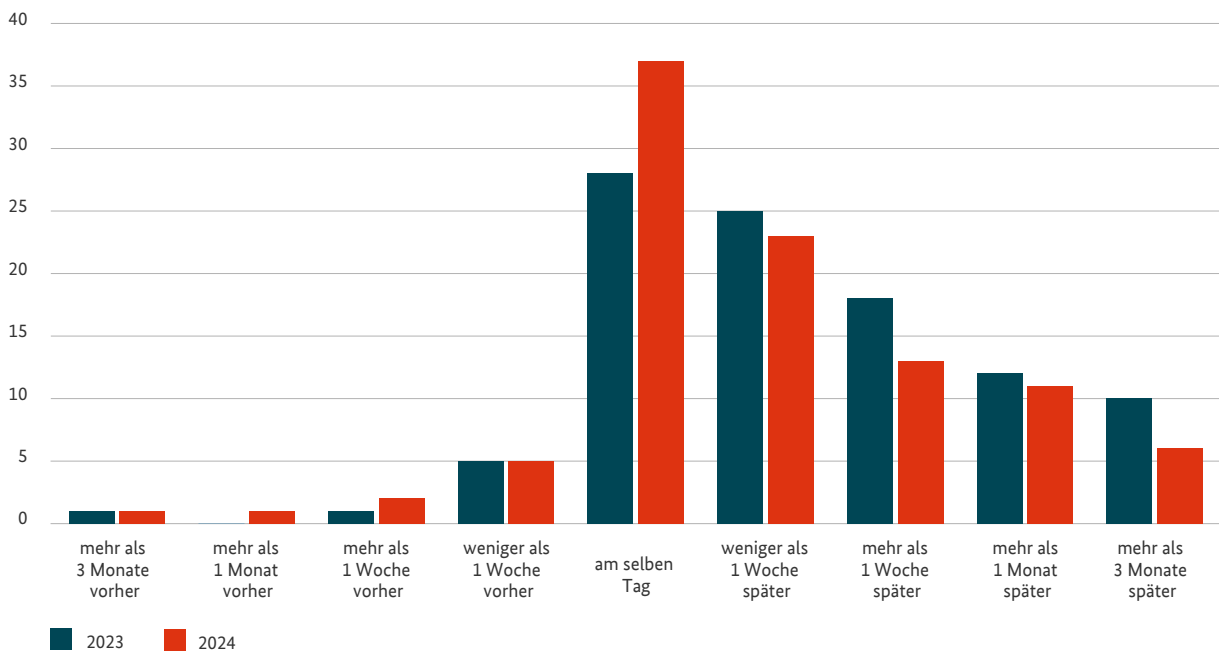


Abb. 11: Anteil der Vorhaben mit Eingang des Digitalchecks beim NKR im Vergleich zum Eingang der 1. Ressortabstimmung

Der NKR und der Digitalcheck

Der NKR wirkt durch seinen gesetzlichen Prüfungsauftrag: Insbesondere in der Anfangsphase der Digitaltauglichkeitsprüfung wurden Digitalchecks und Visualisierungen gerade deshalb durch die Ressorts be- bzw. erarbeitet, weil der NKR obligatorisch auf die Erforderlichkeit bei seiner erstmaligen Beteiligung darauf hingewiesen und zur Umsetzung erstberaten hat.

„Was wir 2023 zum Beispiel eingeführt haben, ist die Anregung an die Ministerien, die Umsetzung ihrer Gesetze zu visualisieren. Das führt zu einem ganz anderen Blick auf die Regulierung, weil man auf einmal die Komplexität sehen kann.“

Malte Spitz, Mitglied des NKR, Heise Online vom 5. Januar 2024

Hierbei kam es dem NKR insbesondere darauf an, in der operativen Ausübung seines Prüf- und Beratungsmandats

- auf die Erforderlichkeit des Digitalchecks hinzuweisen,
- auf geeignete Positivbeispiele zu referenzieren,
- auf unterstützende Kontakte wie den Support des DigitalService oder die „Digitalcheckreferate“ in den Ressorts zu verweisen,
- mit Modellierungsvorschlägen „aus eigener Feder“ zu unterstützen,
- in Gesprächen mit den Fachreferaten regelungsspezifisch zu beraten und
- mit Workshops in den Ressorts zum Digitalcheck zu schulen (siehe Abb. 12).

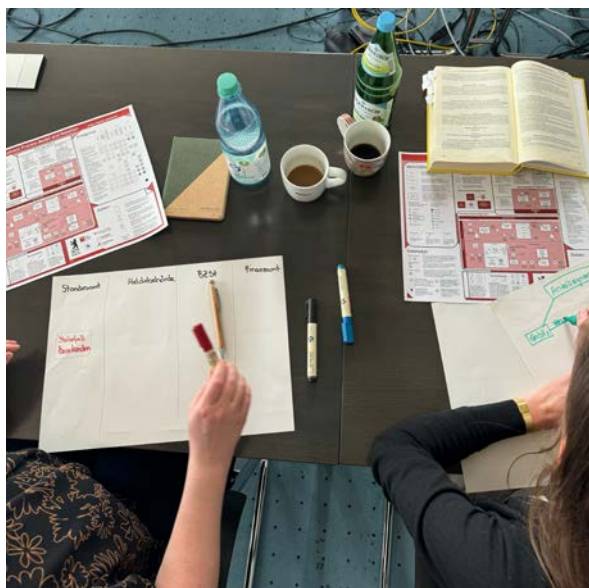


Abb. 12: Visualisierungsworkshop des NKRS im Bundesministerium der Finanzen im April 2024

Empfehlungen zum Digitalcheck

Die weitere Implementierung des Digitalchecks steht vor Herausforderungen. Diese sind

- die Schaffung eines Verständnisses dafür, dass der Digitalcheck keine Checkliste, sondern integraler Bestandteil der Rechtsetzung ist;
- die qualitative Weiterentwicklung der einzelnen Aspekte des Digitalchecks;
- die frühzeitige Anwendung des Digitalchecks sowie
- die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Begleitung und Unterstützung durch den DigitalService ab 2025.²

Hinsichtlich der Weiterentwicklung des Digitalchecks empfiehlt der NKR noch für diese Legislaturperiode:

1. Der Digitalcheck darf keine „Checkliste“ sein. Die Anwendung des Digitalchecks muss frühzeitig im Rechtssetzungsprozess verankert werden. Nur wenn die Aspekte digitaltauglicher Gesetze von Anfang an mitgedacht werden, kann der Digitalcheck auch tatsächlich gestalterisch wirken. Anderenfalls taugt der Digitalcheck nur dazu, den Zustand der Digitaltauglichkeit eines Vorhabens am Ende der Ressortabstimmung zu dokumentieren („Checkliste“).

„Den Digitalcheck braucht kein Mensch. Wir müssen in Deutschland schneller werden und uns nicht mit überflüssigen Scheinchecks das Leben erschweren.“

Anonymes Zitat aus der Umfrage der DigitalService GmbH

Dies entspricht Ziel 1 des Kabinettsbeschlusses der Eckpunkte zum Digitalcheck. Hierfür sollten die für den Digitalcheck zuständigen Referate in den Ressorts frühzeitig und noch deutlich vor der Hausabstimmung verbindlich beteiligt werden. Dadurch wird auch sichergestellt, dass Praktiker im Sinne einer Nutzerorientierung eingebunden werden. Auch in der Evaluierung sollte der Digitalcheck betrachtet werden.

2. Der Digitalcheck muss in den Regelungsentwurf. Die Darstellungen in der Dokumentation des Digitalchecks müssen obligatorisch und transparent bereits im Referentenentwurf verankert sein. Nur wenn ein Abschnitt „Digitalcheck“ im Begründungsteil von Regelungsentwürfen aufgenommen wird, können auch in der Ressortabstimmung und bei der Beteiligung der Länder und Verbände konstruktive und praxisrelevante Hinweise zur

² Gegenwärtig ist davon auszugehen, dass die Unterstützung der Legistinnen und Legisten beim Digitalcheck durch den DigitalService mit Ablauf des Jahres 2024 nicht mehr zur Verfügung steht.

„Werden Entscheidungsprozesse, Regelungsvollzug und die eingebundenen Akteure visualisiert, kommt quasi automatisch die Frage auf, ob und wo die für eine Entscheidung notwendigen Informationen und Daten bereits vorliegen.“

Stephanie Kaiser, Chief Product Officer der DigitalService GmbH, eGovernment Verwaltung
Digital vom 27. September 2023

digitaltauglichen Gestaltung von Regelungen eingeholt werden. Der NKR hat dazu in 2024 Vorschläge für eine Änderung der GGO eingebracht. Dies führt folgerichtig zur erforderlichen Integration des Digitalchecks in den Teil der elektronischen Gesetzesfolgenabschätzung der E-GG (siehe Kapitel 2.5 Evaluierung).

3. Der Digitalcheck benötigt Ressourcen. In den Ressorts müssen für Legistinnen und Legisten notwendige Voraussetzungen und Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Aspekte des Digitalchecks auch qualitativ hinreichend umzusetzen. Dies kann u. a. Schulungen zur unmittelbaren Befähigung oder auch die Einrichtung von zentralen Unterstützungsstellen, auf die zurückgegriffen werden kann, umfassen. Dies entspricht Ziel 2 des Kabinettschlusses der Eckpunkte zum Digitalcheck.

4. Der Digitalcheck braucht Standards. Für den Aspekt der Visualisierung sollte ein Standard mit dem Ziel einer gemeinsamen Prozessbibliothek festgelegt werden. Hierzu sollte auf bestehende Standards wie BPMN oder FIM und auch auf regelungskontextorientierte Lösungen, wie z. B. „Rule Mapping“ bei Leistungsanspruchsvoraussetzungen, zurückgegriffen werden.

5. Der Digitalcheck muss in das Instrumentarium der Legistik eingebettet werden. Für die nächste Legislaturperiode wird empfohlen, den Digitalcheck in das Instrumentarium der Legistik mit dem Ziel eines modernen Rechtsetzungskreislaufs mit methodischen Synergien einzubetten. Dies kann u. a. die Methodenverknüpfung von Erfüllungsaufwandsermittlung durch Prozessmodellierungen sein: Letztere können, standardisiert erstellt und mit den ohnehin vorhandenen Parametern bestückt, zur Automatisierung und damit zu Entlastungen bei der Gesetzesfolgenermittlung beitragen. Hier könnte vor allem eine konsequente Nutzung von KI-basierten Anwendungen zusätzliche Aufgaben von Legistinnen und Legisten übernehmen. Wie auch bisher bringt sich der NKR über sein gesetzliches Prüfmandat hinaus in die Weiterentwicklung des Digitalchecks ein.

2.2 Praxischeck

Wie entstehen Gesetze? Neue Wege mit dem Praxischeck im BMWK

Ein Gesetz entsteht derzeit in Word, am Schreibtisch von zumeist Juristinnen und Juristen, die in vielen Stunden reichlicher juristischer Überlegung und Prüfung, in vielen Konferenzen und mit unzähligen E-Mails zwischen den Ressorts einen Kabinettentwurf erschaffen.

Und wie werden Gesetze umgesetzt? Im schlechtesten Fall beschäftigt sich Pflegepersonal noch mehr mit dem Ausfüllen von Dokumentationen statt seiner eigentlichen Aufgabe – der Pflege von Patientinnen und Patienten.

In seinem Gutachten „Zuerst der Inhalt, dann die Paragraphen“ von 2019 forderte der NKR ein neues Standardvorgehen für die Gesetzgebung.



QR-Code scannen
Direkt zum Gutachten des NKR

Ein wichtiger Teil der Forderungen war, dass geschulte Legistinnen und Legisten in Gesetzgebungslaboren Praxis- und Digitalchecks mit Normadressatinnen und Normvollziehern durchführen.

Ein entsprechendes neues und bereits realisiertes Instrument ist der Digitalcheck (siehe Kapitel 2.1 Digitalcheck), den der NKR seit 2023 prüft. Der Digitalcheck soll dazu führen, dass Ressorts digitaltaugliche Regelungsvorhaben erarbeiten und damit auch eine einfache, wirkungsorientierte Umsetzung von Regelungsgegenständen erzielen.

Insbesondere das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) geht zudem seit 2022 mit dem Praxischeck voran.

Analog zum Digitalcheck werden bei den Praxischecks im BMWK vor Entwurf einer Gesetzesnovelle Prozessanalysen und Stakeholder-Workshops zur Umsetzbarkeit und Effektivität von Gesetzen durchgeführt. Mit seinem Instrument der (zumeist) ex-post-Betrachtung sollen Vereinfachungen in konkreten Verwaltungsprozessen erarbeitet werden. Die Ergebnisse fließen in Gesetzesnovellierungen des BMWK ein.

Praxischecks des BMWK im Berichtszeitraum

Das BMWK hat im Berichtszeitraum vier Praxischecks zu den Themen Wärmepumpen, Medizinalcannabis, Genehmigung von Windenergieanlagen an Land sowie Energiedienstleistungen erfolgreich durchgeführt. Weitere Projekte wie u. a. zur Genehmigung von Schwerlasttransporten sowie zu Unternehmensgründungen und Nachgründungen laufen gegenwärtig. Auch für die Zukunft sind weitere Projekte u. a. zu Bürokratierleichterungen im Lebensmittelhandwerk geplant.

Auch andere Ressorts erproben Modelle des frühzeitigen Einbezugs der Praxis bei Gesetzesvorhaben. Hierzu ist dem NKR jedoch kein Verfahren bekannt, dessen Erkenntnisse zwischen Juni 2023 und Juni 2024 schon in abgeschlossene Gesetzesvorhaben eingeflossen sind oder das unter dem Schlagwort eines „Praxischecks“ durchgeführt wurde.

Der BMWK-Praxischeck am Beispiel des Solarpakets

Pilotiert wurde der Praxischeck für die Errichtung und den Betrieb von Photovoltaikanlagen (PV). Das BMWK wollte herausfinden, welche praktische Hindernisse einem beschleunigten und gewerblichen PV-Ausbau im Wege stehen. Gemeinsam mit dem Land Baden-Württemberg wurden in einem Stakeholder-dialog mit hauptsächlich Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft die systematisierten Bürokratie-Hindernisse und Lösungsoptionen für einen gewerblichen und privaten PV-Ausbau diskutiert bzw. verifiziert.

So wurden laut Ressort über 50 Hindernisse identifiziert und hauptsächlich im sogenannten Solarpaket beseitigt. Im Einzelnen waren dies beispielsweise die Anhebung von Schwellenwerten für Zertifizierungen, steuerrechtliche Erleichterungen für kleinere Anlagen, Beschleunigung von Netzanschlüssen, Erleichterungen für Balkon-PV-Anlagen sowie die Harmonisierung technischer Anforderungen.

Ziel der Regelungen im Solarpaket ist es laut Ressort, den Zubau von Photovoltaik-Anlagen auf Dächern und Gebäuden weiter zu beschleunigen und Bürokratie abzubauen, die in Praxischecks und Branchenbefragungen identifiziert wurde.

Außerdem enthält das Paket umfassende Regelungen für einen nachhaltigeren Freiflächenausbau, bei dem Flächen u. a. mehrfach genutzt werden sollen.



QR-Code scannen

Direkt zum Überblickspapier Solarpaket

Empfehlungen zum Praxischeck

Der Praxischeck ist ein wichtiger Baustein für eine bürokratieärmere Regelungslage. Vergleicht man den Praxischeck mit der Methodik des Digitalchecks, so decken die Ansätze teilweise gleiche, teilweise unterschiedliche Aspekte guter Rechtssetzung ab und haben das Potential, sich zu ergänzen. Beide Instrumente haben zum Ziel, frühzeitige Gesetzesfolgenabschätzung durch Austausch zu fördern, um Gesetze besser zu machen.

An anderer Stelle zeigen sie Unterschiede und oft gute Ergänzungsmöglichkeiten auf:

Zum einen geschieht der BMWK-Praxischeck zu-
meist als eine Art der Evaluierung, nachdem ein Gesetz verabschiedet wurde. Dieser ex-post-Ansatz birgt den Vorteil, dass mehr Zeit zur Durchführung von Beteiligungsformaten vorhanden ist. Die Betrachtung von Themengebieten endet auch nicht an den Ressortgrenzen des BMWK und beleuchtet komplexe Wirkungszusammenhänge und Regelungsfolgen. Jedoch werden durch eine ex-post-Herangehensweise lediglich schon bestehende Fehler oder Hürden abgebaut.

Praxischeck & Digitalcheck – Zwei Instrumente, ein Ziel	
Praxischeck	Digitalcheck
Betonen von Stakeholderbeteiligung	
Fokus auf den Vollzugsprozess	
Wirkungsorientiert	
(bisher) ex-post-Betrachtung	ex-ante-Betrachtung
Fokus auf ein Themengebiet	Fokus auf einen Gesetzesentwurf
Punktueller Anwendung bei ausgewählten Themen	Flächendeckende Anwendung bei allen neuen Regelungsvorhaben
Vorgehensweise ist nicht formalisiert	Vorgehensweise ist formalisiert und wird mittels Stakeholderbefragung agil weiterentwickelt
Keine offizielle Methodik/Beschlüsse der BReg	St-Beschluss zum Digitalcheck im August 2023

Ex-ante-Praxischecks könnten – mit längerem Vorlauf (siehe Kapitel 2.3 Fristen) – Fehler vermeiden und Hürden identifizieren. Das BMWK hat dies bereits erkannt und sich im Vorhaben zur Novellierung des Energiedienstleistungsgesetzes nach eigener Aussage auch in eine ex-ante-Betrachtung begeben.

1. Praxischeck in die Instrumente der Besseren Rechtsetzung integrieren, ex-ante- und ex-post-Praxischecks zusammenführen.

Der NKR hält es für sinnvoll, die Perspektiven aus der Praxis noch mehr im Entstehen eines neuen Gesetzes zu berücksichtigen und somit weitere Erfahrungen mit ex-ante-Praxischecks zu sammeln. Perspektivisch sollten ex-ante- und ex-post-Praxischecks miteinander verglichen werden, um Überschneidungen zu identifizieren und ggf. beide Instrumente zusammenzuführen.

Auch reflektiert die geringe Anzahl der bisher durchgeführten Praxischecks im BMWK die intensive Arbeit und den Aufwand, der mit ihrer Durchführung und Organisation verbunden ist. Eine breitere Anwendung ist ausdrücklich zu begrüßen, jedoch möglicherweise nicht flächendeckend möglich: Es bedarf der Verzahnung aller bereits bestehenden Instrumente der Besseren Rechtsetzung mit dem Praxischeck. Das BMWK plant deshalb in der Zukunft eine Pilotierung der Zusammenarbeit mit dem Digitalcheck-Team der DigitalService GmbH.

2. Aspekte des Digitalcheck in den Praxischeck aufnehmen.

Der NKR begrüßt die Berücksichtigung von Digitalisierung in einem künftigen Praxischeck des BMWK ausdrücklich und plädiert dafür, Aspekte des Digitalchecks langfristig in den Praxischeck aufzunehmen. In einem ersten Schritt wäre die im Digitalcheck vorgesehene Visualisierung des Vollzugsprozesses eine gewinnbringende

Methode zur Identifizierung und Diskussion der relevanten Prozesse für einen Praxischeck.

Es bietet sich an, die fünf Prinzipien des Digitalchecks („Digitale Kommunikation sicherstellen“, „Wiederverwendung von Daten und Standards“, „Datenschutz und Datensicherheit gewährleisten“, „Klare Regelung für eine Digitale Ausführung finden“, „Automatisierung ermöglichen“) im Rahmen der Praxischeck-Workshops mit den Stakeholder und Stakeholderinnen zu berücksichtigen.

3. Systematisches Wissensmanagement und Best Practice etablieren. Das BMWK zeichnet sich in der Herangehensweise an die Praxischecks dadurch aus, dass es selbst zunächst praktische Erfahrungen damit gesammelt hat, bevor es eine detaillierte ausgearbeitete Methodik dazu erstellt.

Es ist zu begrüßen, dass das BMWK zunächst den Fokus auf eine rasche Umsetzung von Praxischeckformaten gelegt hat. Derzeit ist aber noch zu wenig über die tatsächliche Durchführungsweise eines Praxischecks bekannt. Perspektivisch wäre zu wünschen, dass im Rahmen eines systematisierten Wissensmanagements auch andere Ressorts im Rahmen der Best Practice von den Erfahrungen des BMWK profitieren. Einbeziehen könnte man hier den Projektbericht zum NKR-Gutachten „Zuerst der Inhalt, dann die Paragraphen“, in dem u. a. ein Gesetzgebungslabor zum Ausländerzentralregister erprobt wurde, wobei der im NKR-Modell beschriebene Praxischeck mit dem (damaligen) Digital-TÜV zusammengebracht wurde.

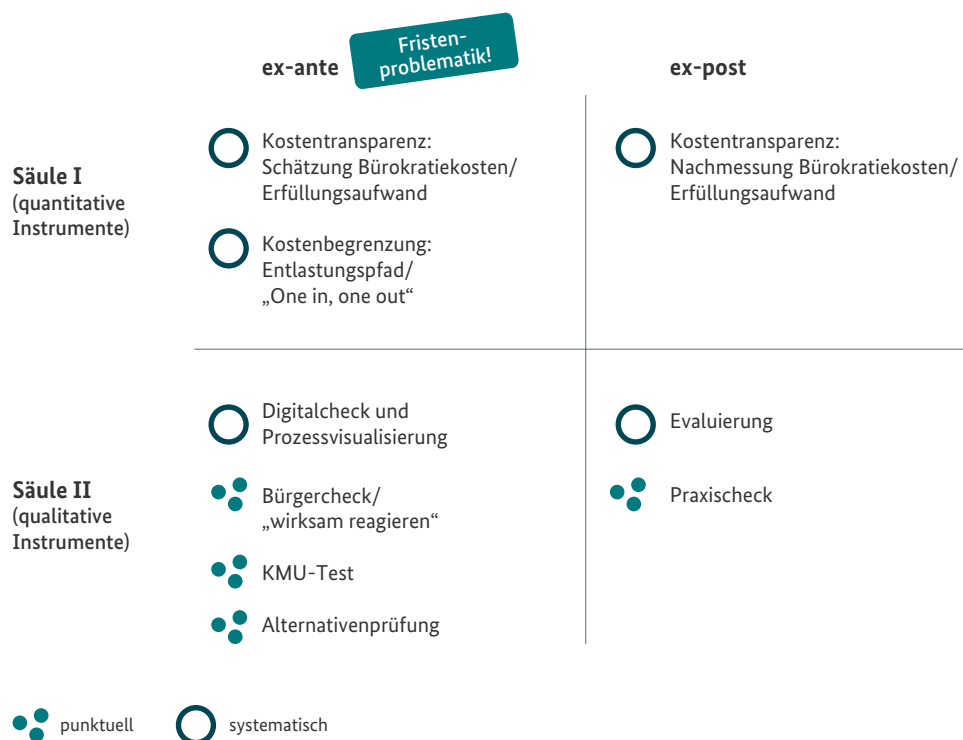


Abb. 13: Der Praxischeck im Gefüge der Instrumente der Besseren Rechtsetzung

4. Stärkere Einbeziehung der Vollzugsebene und Etablierung einer Standard-Vorgehensweise durch Beschluss der Bundesregierung.

Eine interministerielle Zusammenarbeit wurde schon im Rahmen der Regelungen zum Medizinalcannabis zwischen BMWK und BMG gelebt. Mit einer Verbreitung des Praxischecks auch in den übrigen Ressorts könnte eine noch größere Wirkung erzielt werden. Insbesondere die oft auch vom NKR geforderte stärkere Einbeziehung des kommunalen Vollzugs bei der Gesetzgebung würde im Bundesinnenministerium wichtige Impulse geben.

Langfristig vorteilhaft wäre es, eine erfolgreich erprobte Standard-Vorgehensweise für einen Praxischeck innerhalb der Bundesregierung zu etablieren und formal durch Beschluss der Bundesregierung zu verankern.

5. Erstellung einer Kurzanleitung zur Durchführung von Praxischecks durch das BMWK; Praxischecks in jedem Ressort durchführen.

Zusammenfassend ist im Berichtszeitraum erkennbar, dass der Praxischeck großes Potential hat und größere Beachtung im Kanon der Instrumente der besseren Rechtsetzung erfahren sollte. Bis zum Ende der Legislaturperiode sollte das BMWK eine Kurzanleitung zur Durchführung eines Praxischecks für alle Ressorts zugänglich machen. Der NKR begrüßt den Plan der Bundesregierung aus der Wachstumsinitiative vom 5. Juli 2024, dass jedes Ressort bis zum Ende der Legislatur mindestens 2 Praxischecks durchgeführt haben soll.

6. Verankerung des Praxischecks in der GGO;

Einführung von Praxischecks auf europäischer Ebene.

Eine praxistauglichere Gesetzgebung im digitalen Zeitalter würde vorangetrieben, wenn sie systematisch in einem Zentrum für Legistik gelehrt wird, in dem die einzelnen Prüfaspekte eines Gesetzentwurfs verzahnt gedacht, vermittelt und unter Zuhilfenahme einer eGesetzgebung eingeübt werden (insbesondere Erfüllungsaufwand, Digitalcheck und Praxischeck) (siehe Kapitel 2.5 Evaluierung). Langfristig sollte der Praxischeck auch in der GGO verankert werden.

Praxistauglichkeit sollte aber nicht nur national, sondern auch international betrachtet werden. Der NKR unterstützt die Forderung des deutsch-französischen Papiers vom 28. Mai 2024 „Eine neue Agenda zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums in der Europäischen Union“, in dem die Einführung von Praxischecks auf europäischer Ebene gefordert wird.



QR-Code scannen
Direkt zum Papier

2.3 Fristen

*Fortschritte im Vergleich zu den Vorjahren;
in Einzelfällen Qualitätseinbußen durch Miss-
achtung der GGO*

Gute Gesetzgebung braucht ausreichend Zeit und Raum zur Beratung. Der NKR hat in der Vergangenheit regelmäßig auf die problematische Verkürzung der Fristen bei der Einbindung von Verbänden, Fachkreisen, Ländern und Kommunen in die Erarbeitung von Gesetzentwürfen hingewiesen. Denn auch Praxistests und die Prüfung von Alternativen erfordern Zeit. Auch im Berichtszeitraum 2023/24 kam dies in diversen Fällen vor. Allerdings zeigen die Daten des NKR, dass die in den Vorjahren vorherrschende eklatante Unterschreitung der Regelfristen im Gesetzgebungsprozess mittlerweile wieder etwas seltener vorkommt (vgl. Abb. 14). Bei näherer

„Der Praxis-TÜV in der Gesetzgebung ist kein Selbstzweck. Die Ampelkoalition sollte einer soliden Qualitätskontrolle im Gesetzgebungsverfahren wieder mehr Raum geben.“

Sven Rebehn, Bundesgeschäftsführer des Deutschen Richterbundes auf welt.de vom 27. August 2023.
Quelle: <https://www.welt.de/politik/article247141026/Fehler-Luecken-Widersprueche-Richterbund-kritisiert-Fristen-bei-Ampel-Gesetzen.html>

Betrachtung zeigt sich jedoch: Noch immer werden in diversen Gesetzgebungsverfahren sehr kurze Fristen gesetzt, die sich nicht mit den Regeln der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vereinbaren lassen. Die Bundesregierung missachtet bei der Erarbeitung von Gesetzen die eigene Geschäftsordnung. Das geht zu Lasten der Qualität. Die Mahnung

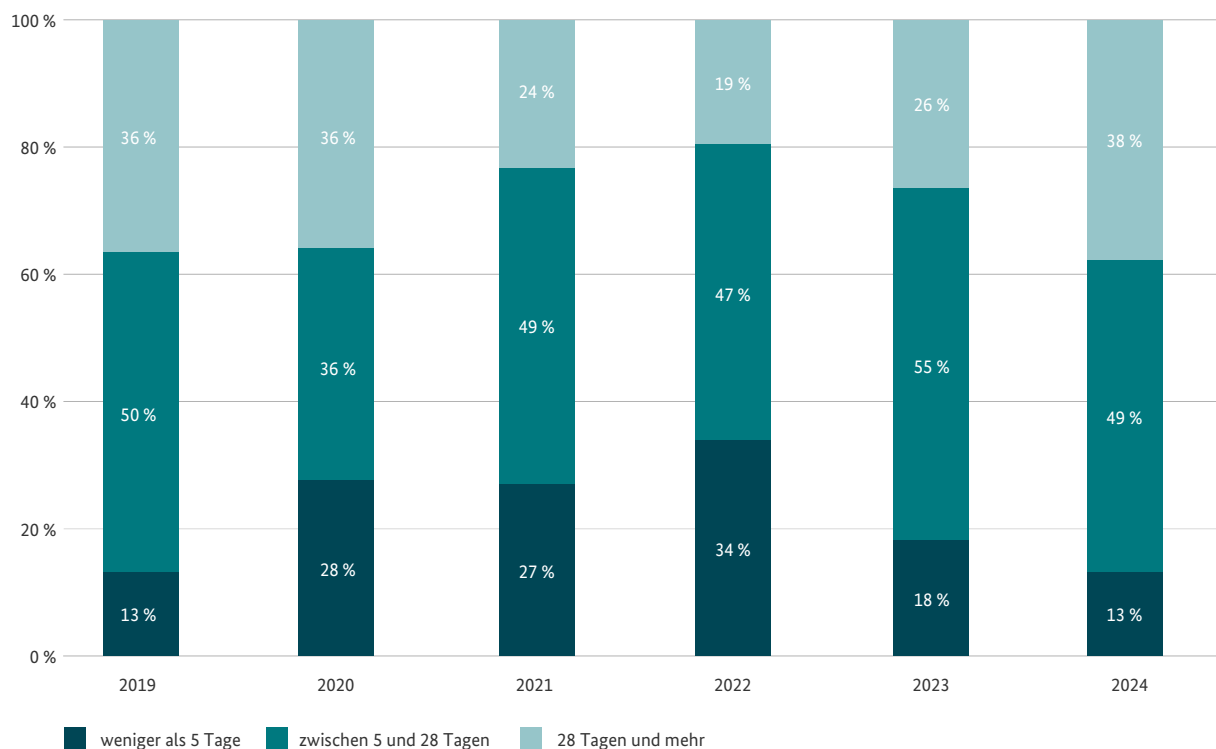


Abb. 14: Anteil der Regelungsvorhaben mit sehr kurzen, kurzen und auskömmlichen Rückmeldefristen in den Jahren 2019–2024

des NKR, die Fristen in allen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu beachten, ist weiterhin aktuell: Nur so kann sichergestellt werden, dass Gesetze praxis-, digital- und vollzugstauglich sind.

Analyse der Fristsetzungen im Berichtszeitraum

Eine quantitative Betrachtung der Fristenproblematik zeigt, dass im Berichtszeitraum 2023/24 zwar eine sinkende Anzahl Gesetzgebungsverfahren die Frist für die Beteiligung des NKR unterschritten hat. So wurden in den Berichtszeiträumen 2022/23 und 2023/24 noch 81 bzw. 73 Prozent der Verfahren, an denen der NKR beteiligt war, mit einer Frist von weniger als vier Wochen durchgeführt. Im aktuellen Berichtszeitraum hat sich dieser Anteil auf 62 Prozent verringert. Der NKR begrüßt diese Entwicklung, die auch mit dem Ende der Pandemie und der relativen Entspannung bei der notlagebedingten Eilgesetzgebung für die Lösung der Energiekrise

zusammenhängt. Es zeigt sich jedoch auch, dass der NKR seine Prüfung in einer fast gleichbleibenden Anzahl von Einzelfällen wie im letzten Jahr aufgrund zu kurzer Fristen nur teilweise oder gar nicht durchführen konnte.

Gesetzgebung als Prozess im Eiltempo; unterschiedliche Vorgehensweise der Ressorts

Neben der Fristsetzung durch die Ressorts liegen dem NKR auch Daten zum Zeitraum zwischen Beteiligung des NKR und Befassung des Bundeskabinetts mit dem Gesetzentwurf vor.

Die Durchlaufzeit zwischen Beteiligung des NKR und Verabschiedung durch das Kabinett lag mit Stand 30. Juni 2023 für die 20. Wahlperiode bei 44 Tagen – mit Stand 30. Juni 2024 hat sich diese Zahl für die gesamte Wahlperiode auf 48 Tage erhöht. Die grundsätzliche Entwicklung zurück zu einer Gesetzgebung, die sich an den gegebenen

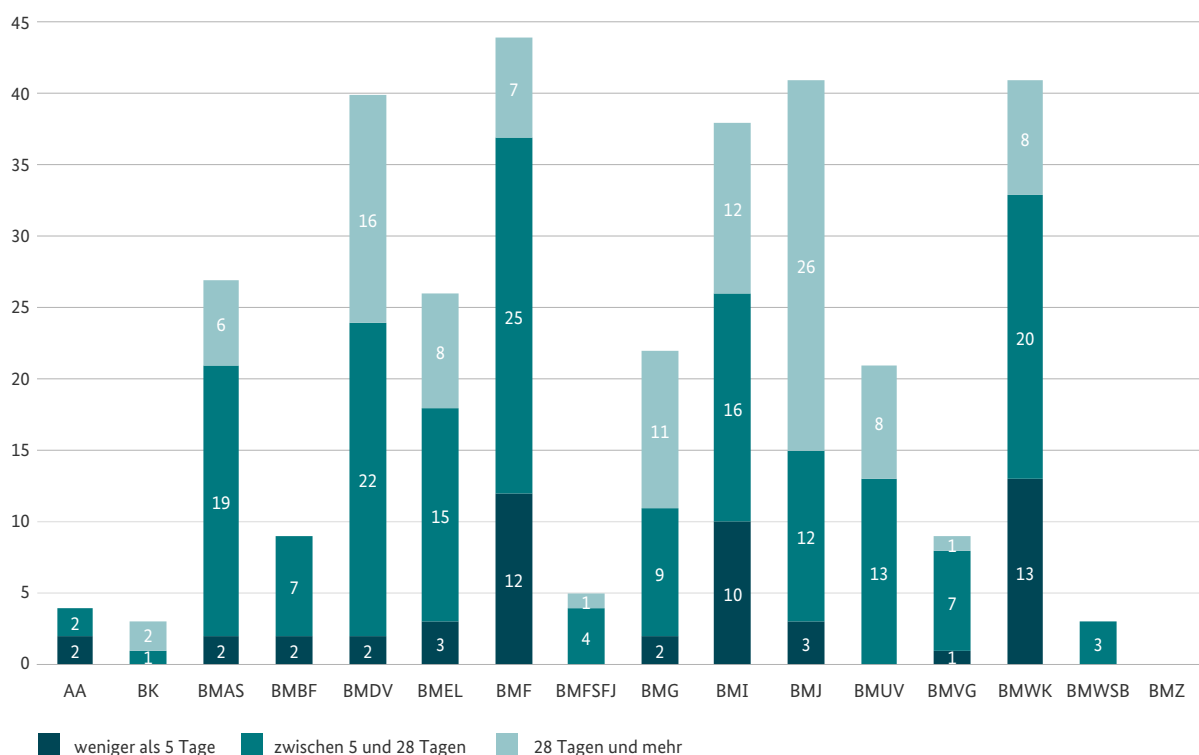


Abb. 15: Anzahl der Regelungsvorhaben mit sehr kurzen, kurzen und auskömmlichen Rückmeldefristen nach Ressorts im Berichtszeitraum 2023/24

Fristen des Grundgesetzes, der GGO sowie dem Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausrichtet, begrüßt der NKR ausdrücklich. Nichtsdestotrotz muss betont werden, dass die Einzelfälle, in denen Entwürfe ohne ausreichende Fristen abgestimmt und finalisiert werden, das Bild der Gesetzgebung als Prozess im Eiltempo weiterhin prägen. Einige dieser Negativbeispiele sind in diesem Jahresbericht aufgeführt. Sie zeigen, dass Zeitdruck in Gesetzgebungsverfahren in vielen Fällen zu verminderter Qualität führt. Der NKR weist in diesem Jahresbericht daher zum ersten Mal die gesetzten Fristen ressortgenau aus (vgl. Abb. 15), um ein differenziertes Bild aufzuzeigen und Transparenz darüber zu schaffen, welche Bundesministerien am häufigsten zur Unterschreitung der Regel Fristen neigen. Die Auswertung des NKR zeigt, dass BMAS, BMBF, BMF, BMVG, BMWK, BMWSB sowie das AA jeweils bei über 75 Prozent ihrer Verfahren Fristen von weniger als vier Wochen setzten. Da BMBF, BMWSB und AA sehr selten in der Gesetzesvorbereitung tätig werden, ist die absolute Fallzahl hier überschaubar. Bei BMF und BMWK handelt es sich jedoch um die zwei Häuser mit den meisten Regelungsvorhaben im vorliegenden Berichtszeitraum. Das ebenso stark im Bereich der Gesetzgebung aktive BMJ hingegen schaffte es, bei 63 Prozent der Regelungsvorhaben in seiner Federführung eine Frist von mehr als vier Wochen zu setzen. Dies zeigt: Gesetzgebung kann auch fristenkonform funktionieren!

Gute Gesetzgebung braucht Zeit!

Der NKR ist nicht allein mit seiner Forderung, dass der Entwicklung von Gesetzen mehr Zeit eingeräumt werden sollte: Eine gemeinsame Auswertung des Vereins Mehr Demokratie e.V. sowie des Projekts FragDenStaat.de, welche die Fristen für die Beteiligung von Verbänden in

der 19. und 20. Wahlperiode betrachtete, kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Fristen in vielen Gesetzgebungsverfahren zu knapp bemessen sind. BMWSB und BMWK stachen auch in dieser Analyse als Negativbeispiele mit den kürzesten Fristen für die Beteiligung der Verbände hervor.



QR-Code scannen

Direkt zum Thesenpapier

Gesetzgebungsportals als Steuerungsinstrument erforderlich

Abhelfen könnte nach Auffassung des NKR mit Blick auf die Fristenproblematik die Priorisierung eines Gesetzgebungsportals als Steuerungsinstrument. Ein Gesetzgebungsportal hatte sich die Regierungskoalition auch in ihrem Koalitionsvertrag vorgenommen. Die Entwicklung eines solchen Portals könnte nach Auffassung des NKR Transparenz über die Durchlaufzeiten im Verfahren schaffen. Nach dem Credo „Nur wer misst, kann auch steuern“ könnte es eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Fristenproblematik spielen, wenn es Transparenz über den Prozess und die Eckdaten eines jeden Gesetzgebungsverfahrens schafft. Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang, dass im Berichtszeitraum 2023/24 dem federführenden Bundesministerium des Innern und für Heimat im Bundeshaushalt 2024 zusätzliche Mittel zum Aufbau des Portals zugewiesen wurden. Bis zum Ende der Legislaturperiode im Herbst 2025 soll eine erste Version erstellt werden. Dies geschieht in enger Abstimmung mit den anderen Projekten, die eine vollständige Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs anstreben (siehe Kapitel 2.4 Modernisierung und Digitalisierung der Gesetzgebung und des Rechtsetzungskreislaufs).

Geplant ist, dass Entwürfe ab Versand in die Länder- und Verbändebeteiligung im Portal erfasst werden. Dies entspricht der Beschlusslage der Bundesregierung.



QR-Code scannen

Direkt zum „Transparenzbeschluss“
von 2018

Empfehlungen zur Fristenproblematik

Trotz einer relativen Entspannung der Fristenproblematik im aktuellen Berichtszeitraum ist die Bundesregierung noch immer weit davon entfernt, GGO-konforme Fristen in allen Verfahren einzuhalten. Die Einhaltung dieser Fristen darf kein Einzelfall sein oder von der Federführung abhängen – die GGO gilt flächendeckend, und die Beteiligten dürfen nicht nur pro forma, sondern mit dem Ziel der inhaltlichen Auseinandersetzung mit ihren Vorschlägen fristgerecht an den Verfahren beteiligt werden. Nur so kann die Expertise der Stakeholder im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt, die Praxistauglichkeit geprüft und die Akzeptanz der Gesetze gewährleistet werden. Es ist aus Sicht des NKR Aufgabe des Bundeskanzleramtes, in der noch laufenden Legislaturperiode zu einem qualitätssichernden Gesetzgebungsprozess zurückzufinden. Handlungsfähigkeit und Souveränität können nicht durch besonders schnelle Gesetzgebungsverfahren bewiesen werden, sondern eher durch solche, die in qualitativ hochwertige Regelungen münden, die digital- und praxistauglich und an den Bedürfnisse der Adressaten ausgerichtet sind.

Der NKR fordert deshalb:

- 1. Die Einhaltung der GGO-Fristen muss der Regelfall sein.** Das Bundeskanzleramt kommt seiner Rolle als Wächter über die GGO nicht immer flächendeckend nach. Um die Qualität der Gesetzentwürfe zu erhöhen, muss es diese Rolle aktiv wahrnehmen. Wenn Fristen in Gesetzgebungsverfahren nicht eingehalten werden, sollten sie vom Bundeskanzleramt keine Kabinettsreife bescheinigt bekommen.
- 2. Die GGO muss eine Beteiligungsfrist für Länder, kommunale Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände vorsehen.** Die GGO sollte um eine vierwöchige Beteiligungsfrist für die Beteiligten nach § 47 GGO ergänzt werden. Auch diese Frist muss vom Bundeskanzleramt nachgehalten werden. In der von der Bundesinnenministerin dem NKR zugesicherten GGO-Änderung sollte eine solche Frist enthalten sein. Dies forderte der NKR bereits in seinem Jahresbericht 2023.
- 3. Das geplante Gesetzgebungsportal muss „Zähne“ haben – um effektiv steuern zu können** Es ist gut, dass die Arbeit am Gesetzgebungsportal begonnen hat. Der NKR fordert jedoch von der Bundesregierung, bereits vor dem Zeitpunkt der Länder- und Verbändebeteiligung im Gesetzgebungsportal über die Erarbeitung von Entwürfen zu berichten. Nur so lässt sich die Steuerungswirkung des Portals in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung effektiv sicherstellen. Dabei ist der NKR explizit nicht für die frühzeitige Herausgabe der Regelungstexte – die Metadaten von Vorhaben (Beginn der Vorarbeiten etc.) müssen jedoch bereits in einer frühen Phase ersichtlich sein.

2.4 Modernisierung und Digitalisierung der Gesetzgebung und des Rechtsetzungskreislaufs

Eine Vielzahl von Einzelprojekten zur Digitalisierung der Gesetzgebung

Unter dem Oberbegriff „Modernisierung des Rechtsetzungskreislaufs“ verbirgt sich eine Reihe von Einzelprojekten und Bestrebungen der Bundesregierung, die darauf abzielen, den wichtigsten Kernprozess der Ministerialverwaltung, die Gesetzgebung, zu digitalisieren und Ende-zu-Ende medienbruchfrei aufzustellen. Mit den IT-Projekten E-Gesetzgebung (Federführung BMI), E-Verkündung (Federführung BMJ) und dem Neuen Rechtsinformationssystem des Bundes (kurz NeuRIS; Federführung BMJ) soll die technische Grundlage dafür gelegt werden. Übergreifendes Ziel der vollständigen Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs ist eine Verringerung des technischen Aufwands für Legistinnen und Legisten durch eine kohärente und einfache Anwendung der Instrumente und damit die Fokussierung auf die inhaltliche Arbeit am Gesetzentwurf. Im NKR-Jahresbericht 2023 wurden die Grundlagen der Projektlandschaft ausführlich beschrieben.



QR-Code scannen

Direkt zum NKR-Jahresbericht
2023

Unklare Governance und kein gemeinsames Zielbild für die Digitalisierung der Rechtsetzung

Ab Sommer 2023 wurde zudem unter der Federführung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, des Bundesministeriums der Justiz und des Bundeskanzleramts in einem Vorhaben unter dem Dach der Zusammenarbeitsplattform „GovLab“ an einem gemeinsamen Zielbild für die Digitalisierung der Rechtsetzung

gearbeitet. Neben Aspekten der technischen Erleichterung ging es in einem expliziten Schwerpunkt um inhaltliche Aspekte der Rechtsetzung. Teil des Projektumfangs waren auch eine Analyse der unklaren Governance in diesem Bereich. Nach rund einem Jahr Arbeit am GovLab wurde eine Reihe von Empfehlungen technischer und inhaltlicher Natur formuliert, die nunmehr umzusetzen wären, um die digitale Rechtsetzung zukunftssicher aufzustellen.

Technische Projektfortschritte erkennbar

Auf technischer Seite sind die zentralen Digitalisierungsprojekte entscheidende Schritte vorangekommen:

- Die Entwicklungsarbeiten an der E-Gesetzgebung schreiten wie geplant voran. Zudem wird mit der Erweiterung des Projekts auf den Bundesrat auch die Länderkammer in die Modernisierung des Rechtsetzungskreislaufs einbezogen. Dies ist positiv zu bewerten. Außerdem wird ein Kabinettsbeschluss zur einheitlichen Nutzung der E-Gesetzgebung seitens der Bundesregierung vorbereitet. Wie bereits in Kapitel 2.3 Fristen beschrieben, wird das Gesetzgebungsportal im engen technischen Zusammenhang mit der E-Gesetzgebung entwickelt.
- Außerdem konnte die E-Verkündung wichtige Schritte zur vollständigen Digitalisierung der Verkündung als Ergänzung zur bereits fertiggestellten Verkündungsplattform (recht.bund.de) gehen. Zudem wird die Integration von E-Verkündung und E-Gesetzgebung weiter vorangetrieben.



QR-Code scannen

Direkt zur Plattform

- Das Projekt Neues Rechtsinformationssystem (NeuRIS) arbeitet weiter an der vollständigen Digitalisierung des Rechts- und Rechtsprechungsbestands und hat Ende 2023 mit einem Pilotbetrieb bei mehreren Bundesgerichten begonnen. Eine Komplettierung des Projekts ist für Ende 2025 vorgesehen, Anfang 2026 soll der Übergang in den Wirkbetrieb erfolgen.
- Die skizzierten technischen Fortschritte werden aus Sicht des NKR jedoch nur dann mittel- und langfristig Erfolg haben, wenn gleichzeitig Fortschritte in der Governance gemacht werden. Noch immer existiert keine übergreifende Steuerungsstruktur für die Projekte zur Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs. Zudem endet zum Jahresende 2024 die Verankerung der Maßnahmen E-Gesetzgebung und E-Verkündung im Programm Dienstekonsolidierung. Sie gehen anschließend in die sogenannte Nachfragemanagementorganisation über, die Nachfolgeorganisation der Dienstekonsolidierung. Diese wird jedoch erst im Jahr 2026 vollständig den Betrieb aufnehmen; 2025 befindet sie sich noch im Aufbau. Damit steht zu befürchten, dass die Projekte im kommenden Jahr nur mangelhaft institutionellen Rückhalt erfahren werden, was sich negativ auf die Projektverläufe auswirken kann.

Zentrum für Legistik als zentraler Ankerpunkt der Digitalisierung der Gesetzgebung?

Auch das oben genannte GovLab-Vorhaben, welches mit der Findung eines gemeinsamen Zielbildes zur Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs betraut war, hat nur wenige belastbare Anhaltspunkte für governance-bezogene Optimierungen geliefert. Insbesondere bleibt offen, an welche Organisationseinheiten eine stringenter und effektivere Digitalisierungsgovernance der Rechtsetzung anknüpfen könnte. Nach Auffassung des NKR bietet es sich an, das aktuell im Rahmen eines Projekts im Aufbau befindliche

Zentrum für Legistik (ZfL) als einen zentralen Ankerpunkt für die Digitalisierungsgovernance zu nutzen. Die seit 2023 laufenden Bestrebungen zum Aufbau des ZfL im BMJ bleiben jedoch weiterhin hinter den Erwartungen zurück. Statt sich zu einem Flaggschiff der Besseren Rechtsetzung zu entwickeln, ist die dauerhafte Finanzierung des Zentrums in Gefahr, und es ist aktuell nicht erkennbar, welche Zukunft das ZfL hat. Bis Ende des Jahres 2024 sollen auf Basis eines begrenzten Projektbudgets nun zumindest ein Konzept und ein Curriculum für das ZfL entwickelt werden, welche dann die Grundlage für die Verstetigung ab 2025 bilden. Faktisch ist unklar, wie es nach Ende des Jahres 2024 mit dem ZfL weitergehen wird – vom BMJ wurden bisher weder Personal noch Sachmittel für einen Dauerbetrieb eingeplant. Ein wichtiges Ziel für die Umsetzung der Vorschläge aus oben genanntem GovLab wäre daher die konsequente Stärkung des ZfL:

- Das ZfL könnte als Dachorganisation für Bessere Rechtsetzung fachliche und technische Aspekte der digitalisierten Rechtsetzung bündeln.
- Mittels eines umfangreichen Schulungscurriculums für angehende Legistinnen und Legisten könnte die Disziplin „Legistik“ dem Fachpersonal aus allen Ressorts vermittelt werden, wobei Aspekte digitaltauglicher Rechtsformulierung einen wesentlichen Schwerpunkt bilden sollten.
- Technische Aspekte der digitalen Rechtsetzung, wie beispielsweise die aufeinander abgestimmte Steuerung der Projekte zur Digitalisierung der Rechtsetzung oder die Weiterentwicklung des verbindenden Standards LegalDocML.de, könnten im ZfL zusammenlaufen. Dabei darf die Autonomie der Projekte im täglichen Geschäft nicht verloren gehen; das ZfL würde aber als Ankerpunkt und Steuerungsstelle für die gemeinsame Fachlichkeit in der digitalen Rechtsetzung fungieren.

- Mit einem Fokus auf die „Vorphase“ der Gesetzgebung, also den Zeitraum vor dem Beginn der Arbeiten an textlichen Entwürfen, könnte eine Institutionalisierung des NKR-Prinzips „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ stattfinden. Das ZfL wäre dafür der richtige Ort.
- Damit einhergehen würde auch die Bündelung aller Checks und Arbeitshilfen der Besseren Rechtsetzung innerhalb des Zentrums für Legistik. Dies würde Transparenz über den Status Quo schaffen und eine Konsolidierung und aufeinander abgestimmte Weiterentwicklung gewährleisten.

Organisatorische Anbindung des Zentrums für Legistik beim Kanzleramt nötig

Das ZfL könnte so zum Prozesseigner für die ministerielle Gesetzesvorbereitung werden und als zentrale Service-Einheit der Bundesregierung in Sachen Rechtsetzung fungieren. Da die perspektivischen Aufgaben des ZfL koordinierenden und ressortübergreifenden Charakter aufweisen, muss die organisatorische Verankerung des ZfL gestärkt werden. Aktuell ist das BMJ mit dem Aufbau des ZfL betraut. Um die hohe Relevanz des Themenfelds Gesetzgebung zu unterstreichen, sollte es allerdings nach seiner Gründungsphase (bis Ende 2024) an das Bundeskanzleramt übergehen. Das strategisch wichtige Handlungsfeld der digitalen Gesetzgebung, die inhaltliche wie technologische Aspekte der Rechtsetzung gleichermaßen beinhaltet, muss wieder an zentraler Stelle in der Bundesregierung ins Zentrum der Betrachtung gerückt werden. Nur das würde dem gemeinsamen Bekenntnis zur Steigerung der Qualität in der Gesetzgebung und zum ZfL aus dem Koalitionsvertrag gerecht.

Digitalisierungsprojekte müssen vorangetrieben werden

An geleistete Vorarbeit in der Modernisierung und Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs sollte angeknüpft werden. Der NKR empfiehlt, die Projekte E-Gesetzgebung, E-Verkündung und Neu-RIS sowie das Gesetzgebungsportal mit hoher Priorität voranzutreiben, wobei zu vermeiden ist, dass der Projektfortschritt insgesamt durch fehlende Steuerung der einzelnen Projekte gefährdet wird. Dabei ist die Entscheidung der Bundesregierung für die einheitliche Nutzung der E-Gesetzgebung ebenso wichtig wie die Weiterentwicklung der Fachapplikation der E-Verkündung. Ohne eine projekt- und ressortübergreifende Governance für die Modernisierung und Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs fehlt es den beteiligten Projekten an Durchsetzungsfähigkeit im Ressortkreis. Dies ist insbesondere für die Bereitstellung von notwendigen Haushaltsmitteln, die fachliche Abstimmung zur Weiterentwicklung der Systeme und die ebenfalls vor dem Hintergrund der Modernisierung der Systeme notwendige Schulung des legistischen Personals in den Ministerien relevant.

Der NKR spricht daher folgende Empfehlungen zur Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs aus:

- 1. Die Bundesregierung sollte das Zentrum für Legistik dauerhaft finanzieren, statt es lediglich als Projekt anzulegen, und es gleichzeitig zur zentralen und unabhängigen Service-Einheit im Bereich der Modernisierung und Digitalisierung der Rechtsetzung machen.** Dabei sollte dem ZfL mehr als nur die inhaltliche Schulung der Legistinnen und Legisten zugetraut werden. Die fachliche Steuerung der Digitalisierungsprojekte im Rechtsetzungskreislauf ist ein inhärenter Aufgabenbereich des ZfL. Außerdem kann das ZfL zur Unterstützungseinheit für die frühe Phase des Gesetzgebungsprozesses werden.

2. Dafür sollte das Zentrum für Legistik zeitnah aus dem BMJ herausgelöst und an das Bundeskanzleramt angegliedert werden, um als Prozesseigner für die Gesetzgebung zu fungieren.

3. Die Modernisierung und Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs muss langfristig gesichert und priorisiert werden. Dafür sollte die Bundesregierung zunächst schnellstmöglich den Kabinettsbeschluss zur einheitlichen Nutzung der E-Gesetzgebung auf den Weg bringen. Für eine erfolgreiche Modernisierung und Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs, inklusive der fachlichen und technischen Schulung von Legistinnen und Legisten in Methoden der guten Gesetzgebung, ist es zudem unabdingbar, dass die Projekte mit den notwendigen Haushaltsmitteln ausgestattet werden. Bislang wird das Thema von der Bundesregierung anscheinend als eher nachrangig betrachtet. Aus Sicht des NKR besteht hier eine wesentliche Stellschraube, um zu qualitativ besseren und bürokratieärmeren Gesetzen sowie digital- und praxistauglichem Recht zu kommen. Die Bundesregierung und alle Ressorts sollten eine haushälterische Priorität auf die Digitalisierung und Modernisierung des Rechtsetzungskreislaufs setzen.

2.5 Evaluierung

Erfolgsfaktoren, Umsetzungshürden und unbeabsichtigte Folgen erkennen

Eine Evaluierung stellt eines der wichtigsten Elemente des Rechtsetzungskreislaufs dar. Anhand einer Evaluierung wird insbesondere die Wirksamkeit einer oder mehrerer Regelungen systematisch untersucht. Die zuständigen Ressorts können anhand einer Evaluierung Erfolgsfaktoren, Umsetzungshürden oder unbeabsichtigte Folgen identifizieren. Diese Erkenntnisse fließen – im Idealfall – dann in zukünftige Vorhaben ein.

Evaluierungen als Voraussetzung für Bürokratieabbau

Evaluierungen bilden damit auch ein wichtiges Instrument für den Bürokratieabbau: Wer feststellen kann, dass eine Regelung die beabsichtigte Wirkung nicht erzielt, hat auch eine empirische Grundlage, diese Regelung abzuschaffen oder zumindest anzupassen. Gleichzeitig können Evaluierungen auch Nutzeneffekte mit konkreten Vorgaben in Verbindung bringen und damit die „nötige Bürokratie“ abbilden.

Evaluierungen sind verpflichtend!

Ex-post-Evaluierung war bereits im Jahr 1995 eine OECD-Empfehlung im Bereich der besseren Rechtsetzung.



[QR-Code scannen](#)

[Direkt zur OECD-Empfehlung](#)

2009 wurde das „Evaluate First“-Prinzip in der Europäischen Kommission eingeführt.

Auch in der Bundesregierung ist seit dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 23. Januar 2013 die ex-post-Evaluierung für alle Regelungen, die mit erheblichem Aufwand oder größerer Vollzugsunsicherheit einhergehen, verpflichtend.



[QR-Code scannen](#)

[Direkt zur Konzeption](#)

Evaluierungen im Berichtszeitraum

Die in dem Beschluss festgelegten Kriterien führen dazu, dass weiterhin sehr viele Regelungsvorhaben in den Anwendungsbereich der Evaluierungspflicht fallen. Im Berichtszeitraum fielen 40 von 369 Regelungsvorhaben (11 %) unter die Anwendung des Staatssekretärsbeschlusses und sollen in den nächsten Jahren evaluiert werden.

Von den evaluierungspflichtigen Regelungsvorhaben der vergangenen Jahre wurden dem NKR im aktuellen Zeitraum nur fünf Berichte vorgelegt. Weitere acht Evaluierungen wurden fertiggestellt, dem NKR aber nicht zur Kenntnis gegeben, obwohl der NKR laut Beschluss aus dem Jahr 2013 über das Ergebnis einer Evaluierung zu unterrichten ist. Fast 250 weitere Evaluierungen stehen für den Zeitraum bis zum Jahr 2035 noch an.

Evaluierungen können absehbar nicht rechtzeitig fertiggestellt werden

Bei dieser Größenordnung und der aktuellen Ressourcenlage in den Ressorts und deren nachgeordneten Behörden ist es unwahrscheinlich, dass diese Berichte rechtzeitig fertiggestellt werden. Die ersten Anzeichen dafür liegen dem NKR bereits vor. Von den insgesamt rund 250 anstehenden Evaluierungen hätten 45 bereits vorliegen und dem NKR übermittelt werden müssen, was wiederum bedeutet, dass die Ergebnisse eventuell nicht rechtzeitig für die nächste Novellierung bereitstehen werden.

Teilweise ergeben sich die Verzögerungen direkt aus einem späteren Inkrafttreten. In vielen Fällen können die Verzögerungen aber auch auf Personalmangel und die vielen konkurrierenden Prioritäten der zuständigen Ressorts zurückgeführt werden.

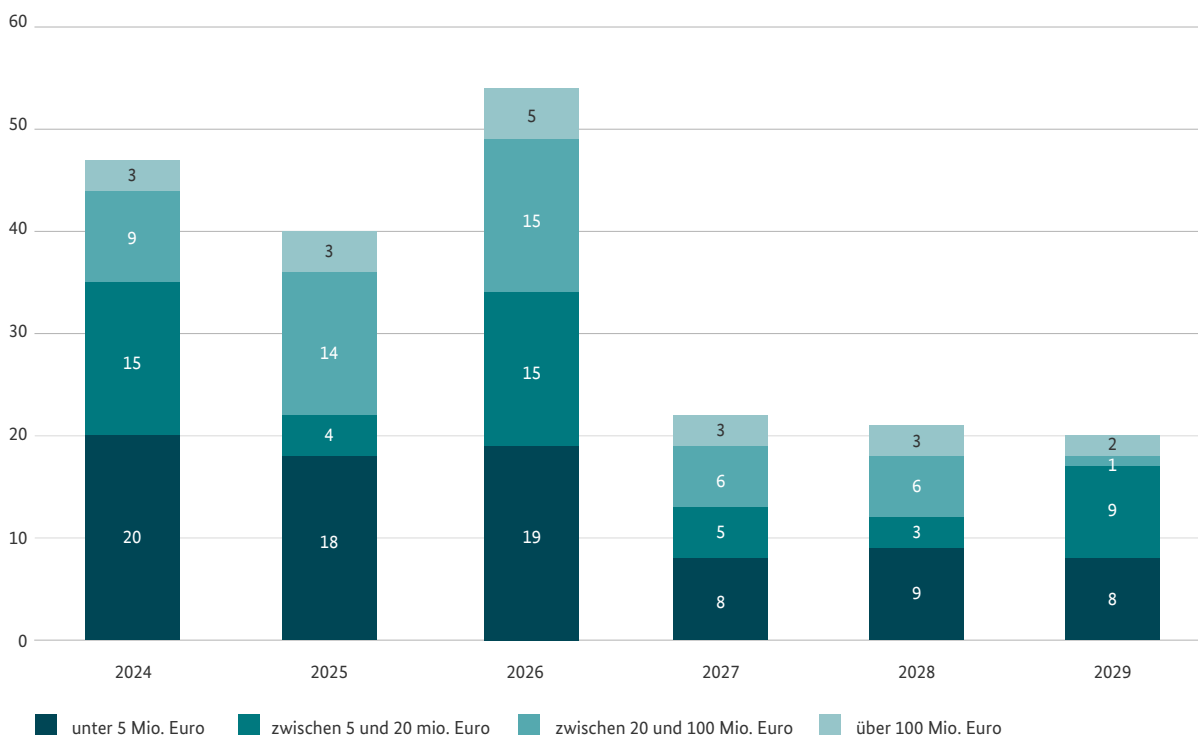


Abb. 16: Geplante Evaluierungen durch die Bundesregierung bis zum Jahr 2029

„Viele der im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Evaluationsstudien zu Maßnahmen der Forschungs- und Innovationspolitik (F&I-Politik) lassen keine Rückschlüsse darauf zu, ob die beobachteten Entwicklungen tatsächlich auf die untersuchten Politikmaßnahmen zurückzuführen sind. Wesentlicher Grund hierfür ist, dass Evaluationsstudien häufig nicht den methodischen Anforderungen an eine Kausalanalyse genügen, nicht zuletzt, weil die Voraussetzungen für den sachgerechten Einsatz geeigneter Methoden nicht in jedem Fall erfüllt sind. Das fehlende Wissen über die Wirkung von Maßnahmen erschwert ein evidenzbasiertes Politiklernen“

Quelle: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), Jahresgutachten 2024, S. 17

Zu viele Evaluierungen von Regelungsvorhaben mit überschaubaren Folgen

Betrachtet man die anstehenden Evaluationen genauer, können wichtige Schlussfolgerungen gezogen werden. Abbildung 16 zeigt die rund 200 geplanten Evaluierungen bis 2029. Bei über 40 % davon handelt es sich um Regelungsvorhaben mit einem Erfüllungsaufwand aller Normadressaten von weniger als fünf Mio. Euro. Die Höhe des Erfüllungsaufwandes ist nicht der einzige Indikator für die Bedeutung eines Regelungsvorhabens. Allerdings wird aus diesen Zahlen klar, dass unverhältnismäßig viele Regelungsvorhaben evaluiert werden, die eher überschaubare Folgen haben. Regelungsvorhaben mit Auswirkungen von über 100 Mio. Euro machen aktuell rund 10 % der geplanten Evaluierungen aus.

Geringe Aussagekraft von Evaluierungen und mangelhafte Qualität

Nicht nur die pünktliche Fertigstellung aller vorgesehenen Evaluierungen stellt die Bundesministerien vor große Herausforderungen. Auch die Qualität und Aussagekraft der Berichte entspricht nicht den Erwartungen. In einem 2024 erstatteten Gutachten hat sich die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) kritisch zur Qualität der Evaluationsstudien der Bundesregierung zu Maßnahmen der Forschungs- und Innovationspolitik geäußert, insbesondere im

Hinblick auf die Kausalanalyse. Diese Kritik deckt sich mit den Erkenntnissen des NKR aus den ersten Jahren des Beschlusses. Obwohl seitdem insbesondere bei den internen Evaluierungsberichten, die dem NKR vorgelegt worden sind, eine Verbesserung der methodischen Qualität zu verzeichnen ist (siehe Jahresbericht 2023), besteht hier weiterhin Verbesserungspotenzial.



[QR-Code scannen](#)
[Direkt zum EFI-Gutachten](#)

Weiterhin fehlende Transparenz und keine systematische und unabhängige Qualitätssicherung

Mit dem zweiten Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom 26. November 2019 sollte genau dieser Punkt, d.h. die Qualität der Evaluierungen, adressiert werden. Positiv hervorzuheben ist, dass mittlerweile ein Kompetenzzentrum für Evaluation im Statistischen Bundesamt etabliert wurde und den Ressorts Schulungen sowie methodische Unterstützung anbietet.



[QR-Code scannen](#)
[Direkt zum Beschluss](#)

Zwei wichtige Elemente des Beschlusses aus 2019 werden aber weiterhin nicht umgesetzt:

- Es existiert keine zentrale Online-Plattform für Evaluierungsberichte.
- Interne Evaluierungen werden nicht systematisch einer Qualitätssicherung durch eine unabhängige Stelle unterzogen. Der NKR hatte bereits 2019 angeboten, diese Aufgabe zu übernehmen. Er wird aktuell in Einzelfällen als Qualitätssicherungsstelle eingebunden, dies findet aber nicht flächendeckend statt.

Unklar ist weiterhin auch, inwiefern zentrale Arbeitseinheiten als Ansprechpartner für Evaluierungen benannt worden sind und inwiefern die Evaluierungsarbeit in einzelnen Ressorts zentral koordiniert wird.

Empfehlungen zur Evaluierung

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen gibt der NKR folgende Empfehlungen:

- 1. Anhebung des Schwellenwertes für Evaluierungen auf 5 Mio. Euro**, um sich auf relevante Vorhaben zu fokussieren und die Qualität der Evaluierungen zu verbessern.
- 2. Einbeziehung der nachgeordneten Behörden sowie Forschungseinheiten** in den jeweiligen Geschäftsbereichen der Bundesressorts, um die bestehenden Ressourcen der Ministerien so effektiv wie möglich zu nutzen.

3. Verknüpfung von Praxischecks mit der Evaluierung, um auch zu Vorhaben, die nicht (mehr) evaluiert werden, Erkenntnisse für eventuelle Anpassungsbedarfe zu liefern.

4. Nachnutzung der Ergebnisse des Digital-checks und des Praxischecks im Beschluss verankern, um die Nachnutzung der daraus gewonnenen Ergebnisse für kommende Gesetzesnovellen festzuschreiben.

5. Verbindlichere Ausgestaltung des Verfahrens zur Qualitätssicherung interner Evaluierungsberichte, um frühzeitige und flächendeckende Qualitätssicherung zu ermöglichen.

6. Veröffentlichung der Evaluierungsberichte auf einer zentralen Online-Plattform, um Ergebnisse transparent und zugänglich zu machen.

7. Darüber hinaus regt der NKR an, auch in der Bundesregierung ein „Evaluate First“-Prinzip einzuführen und systematisch anzuwenden. D.h., vor jeder Novellierung sollte die bestehende Regelung evaluiert werden.

3

Digitale Verwaltung

3.1 Zukunftsfester Staat

Der Druck für Reformen steigt

Der NKR beobachtet mit Sorge, dass der Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in den Staat, die Notrufe der Kommunen und deutliche Frustration der Wirtschaft um die strukturell verankerte Verkomplizierung Deutschlands bisher keinen Befreiungsschlag provoziert – und nun vielmehr die Systemkritik wächst. Die mangelhafte Handlungsfähigkeit der Verwaltung und die fehlenden Gestaltungsspielräume in den Kommunen, die Sorge um die Zukunftsfestigkeit des Staates wurden bereits hinlänglich in Brandbriefen, Positionspapieren und Veranstaltungen angeprangert. Bürokratieentlastungsprogramme wurden auf Bundes- und Landesebene vorangetrieben, aber eine spürbare Entlastung für Bürgerinnen und Bürger, Verwaltungen und Wirtschaft nicht geschaffen. Dabei ließe sich trotz Regelungsdickicht eine Verbesserung bereits durch eine Steigerung der Verwaltungsqualität erreichen¹. Notwendige Erleichterungen zur Verfahrensbeschleunigung wie die Verwaltungsdigitalisierung stocken beim Onlinezugangsgesetz (OZG) und der Registermodernisierung weiter. Ein Befreiungsschlag durch die Klärung der zu Grunde liegenden Zuständigkeitsfragen steht noch immer aus. Eine Antwort der Bundesregierung an die Vollzugsebene, wie sie die nächsten Jahre mit Fachkräftemangel und Dauerkrisen bestehen soll, fehlt ebenso. Dabei bräuchte der Staat bereits heute rund 551 500 Mitarbeitende² mehr, um seinen aktuellen Aufgaben nachzukommen.

„Ich bin überzeugt, wir sollten zum Nutzen der Demokratie eine Staatsreform angehen, die kein Steuergeld kostet, sondern vermeidbare Ausgaben einspart. Der Ort der Entscheidung und die Verantwortung für die Umsetzung müssen sichtbar sein, es gilt, Verfahrensschritte und -hürden zu verringern, Prozesse zu beschleunigen. Eine Maxime könnte lauten: weniger Regeln, aber die beschlossenen Regeln dafür klarer anwenden. Die Kommunen brauchen Luft zum Atmen und Spielräume, lokale Besonderheiten zur Geltung zu bringen.“

Dr. Frank-Walter Steinmeier, Bundespräsident, in seinem 2024 erschienen Buch „Wir“.

Im Zuge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse hat die Bundesregierung entschieden, die nun fehlenden Milliarden durch verschärfte Sparbemühungen zu kompensieren. Somit ist absehbar, dass Personalzuwächse sowohl wegen des Fachkräftemangels wie auch finanzieller Engpässe fehlen werden. Die Verwaltung muss in die Lage versetzt werden, mit weniger Personal auszukommen.

„Wenn den Unternehmen, den Beratern und den Behörden immer mehr Personal fehlen wird, müssen die Aufgaben verringert, die Erledigung der Aufgaben erleichtert werden.“

Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhof, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D., in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 27. Juli 2023

¹ DIW Wochenbericht 2023, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.882922.de/23-42-1.pdf

² dbb beamtenbund und tarifunion, Personalmangel im öffentlichen Dienst, Stand Oktober 2023, <https://www.dbb.de/artikel/dem-staat-fehlen-ueber-500000-beschaeftigte.html>

Reformansätze wagen

Die Bundesregierung hat den Bedarf an Reformen erkannt und im Koalitionsvertrag unter dem beabsichtigten Föderalismusdialog festgehalten. Das Begleitpapier zum OZG 2.0 eröffnet Veränderungen bei der Zuständigkeitsverteilung der technischen Umsetzung des OZG. Weitere politische Entscheidungen und Maßnahmen stehen aus – und die im Begleitpapier aufgegriffenen Dresdner Forderungen (Übernahme von Pflichtaufgaben durch Bund und Länder zum Zwecke einer Fokussierung auf sog. „originäre

Aufgaben“ wie Daseinsvorsorge und Beratungsleistungen seitens der Städte und Gemeinden) bleiben damit weiter Wunschtraum vieler Kommunen.

Die Suche nach Lösungen gewinnt an Fahrt, aber die Festlegungen auf Lösungen und Priorisierung fehlen. Vorschläge relevanter Entscheidungsträger, wie sie bereits im vergangenen Jahresbericht erwähnt wurden, liegen vor und werden auch seitens der Wissenschaft durch wertvolle Debattenbeiträge ergänzt:

„Im Bereich der Regelanwendung gibt es zudem viele weitere sinnvolle Reformmöglichkeiten. So könnte z. B. über eine kommunale Abweichungskompetenz bei praxisfernen Vorschriften nachgedacht werden, da es häufig Jahre dauert, bis bessere Regulierung und ein Mentalitätswandel erfolgen. [...]

Warum muss man eigentlich eine (auch noch beglaubigte) Geburtsurkunde vorlegen, wenn das Geburtsdatum auf dem Ausweis klar einsehbar ist. [...]

Wie wäre es, wenn wir in Deutschland anstatt amtlicher Bescheinigungen Selbstbescheinigungen und anstatt beeideter Urkunden Selbsterklärungen zulassen würden. [...]

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Andreas Voßkuhle, Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D., und Prof. Dr. Jörg Bogumil, Lehrstuhl für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, in einem Gastbeitrag der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 8. Februar 2024

Verbindliche Koordination und Steuerung von verbindlichen Konzepten lassen auf allen drei staatlichen Ebenen auf sich warten. Dies bestätigt den NKR darin, seine Empfehlungen im Rahmen einer Reformdebatte weiter voranzutreiben.

Auch die Reform von Strukturen in Staat und Verwaltung bietet erhebliches Potenzial, um der Komplexitätsfalle, unter der Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und alle Verwaltungsebenen gemeinsam leiden, entgegenzuwirken. Wenn wirksame politische Steuerung nicht mehr gelingt, dürfen auch Fragen nach Zuständigkeiten und Verantwortung zur Effizienzsteigerung von

Abläufen kein Tabu sein. Forderungen um vierstellige Stellenzuwächse in Verwaltungen, wie im Rahmen der Kindergrundsicherung geschehen, sind fern der Realitäten des Fachkräftemangels und Finanzierung.

Der NKR fordert deshalb eine ernsthafte Debatte über die Zukunft der Verwaltungsstrukturen und -aufgabenverteilung (Institutionen und Prozesse). Verfahrensbeschleunigungen durch Vereinfachungen bei den Vorgaben an Verwaltungen, Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen sind bereits in der Gesetzgebung zu berücksichtigen.

Empfehlungen des NKR zum Thema zukunftsfinder Staat

Der NKR sieht folgende grundlegende Reformbereiche:

- 1. Aufgabenorganisation im föderalen Verwaltungsvollzug neu denken** – Vollzugsaufgaben und Prozessschritte klug bündeln.
- 2. Personalkörper breiter aufstellen** – Durchlässigkeit für Quereinsteiger und Wechsel zwischen Ressorts stärken, Überhang des juristischen Personals reformieren, zivile Personalreserven schaffen.
- 3. Schnelle, pragmatische Entscheidungen vor Ort ermöglichen** – Verwaltungseffizienz als Staatsziel, mehr Pauschalierung statt Einzelfallgerechtigkeit, Aussetzen praxisferner Regelungen ermöglichen.
- 4. Klare Ziele vorgeben statt Verwaltungsvollzug detailorientiert feinsteuern** – Vorgabe einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung, rechts- und verwaltungspraktische Herausforderungen ausräumen.
- 5. Möglichkeiten für ebenenübergreifende Qualitätsverbesserung schaffen** – Praktikerrinnen und Praktiker bei der Lösungsfindung einbinden, keine Aufgabenerweiterung ohne Bereitstellung von Finanzmitteln, Vergleiche erheben über die effiziente Abwicklung staatlichen Vorgehens, neue Arenen für ehrliche Debatten über staatliche Prioritäten etablieren.

Ausblick: Jahresgutachten des NKR 2024

Aus Sicht des NKR ist neben der Digitalisierung die Aufgabenorganisation im Föderalstaat der größte, strukturelle Hebel zur Entlastung der Vollzugsebene. Damit können Vollzugsbehörden sowohl von hohen als auch niedrigen Fallzahlen bei komplexen Rechtsmaterien entlastet werden. Der NKR hat hierzu im Berichtszeitraum ein Gutachten zu diesem Themenkomplex vergeben. Darin sollen Vorschläge zu Kriterien für eine klügere, entlastende Aufgabenbündelung im Föderalstaat vorgestellt und anhand konkreter Beispiele untersucht werden.

3.2 Registermodernisierung

Historisch gewachsene Zersplitterung der Registerlandschaft

Nahezu alle großen Lebenssachverhalte werden heute vom Staat als Daten in Registern geordnet gespeichert. Historisch gewachsen nach unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten und über die föderalen Ebenen ist eine intransparente Landschaft mit über 350 Verwaltungsdatenbanken und Verzeichnissen entstanden. Diese können zur Unterstützung in Antrags- oder Meldeverfahren von Bürgerinnen- und Bürgern oder Unternehmen als auch für die amtliche Statistik genutzt werden. Häufig geschieht dies durch Nachweise oder Bescheinigungen von einer Behörde – welche dann wiederum bei einer anderen Behörde eingereicht werden müssen. Dies betrifft sowohl Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen als auch den Staat selbst, wenn er auf statistische Daten angewiesen ist.

NKR-Gutachten 2017: Register modernisieren

Der NKR konnte 2017 in einem Gutachten zeigen, dass durch eine Modernisierung der Register Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen entlastet und die Verwaltung effizienter werden kann.³



QR-Code scannen

Direkt zum Gutachten des NKR

Dazu sollen die Register und Onlineverfahren technisch miteinander verknüpft werden. Ziel ist es, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Daten nur einmal einer (staatlichen) Stelle mitteilen müssen (Once-Only-Prinzip) und ansonsten die Daten automatisch ausgetauscht werden können. Ein Nebeneffekt ist, dass die Datenqualität steigt, weil z. B. Schreibweisen von

Namen und Straßen angeglichen werden. Dazu wurden eingerahmt von EU-Vorgaben drei große Modernisierungsprogramme gestartet (Registermodernisierung, Unternehmensbasisdaten sowie Registerzensus).

Bürgerinnen und Bürger

Unter dem Begriff „Registermodernisierung“ wird heute vor allem das Programm (RegMo) zur Modernisierung der Register verstanden, die Daten von Bürgerinnen und Bürgern speichern.

Das Programm Registermodernisierung soll

- die gesetzliche Verpflichtung der europäischen SDG-Verordnung erfüllen,
- und den national ebenen- und ressortübergreifenden Datenaustausch ermöglichen.

Die Rolle des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt) in der Registermodernisierung

Das dem Bundesministerium der Finanzen nachgeordnete BZSt spielt eine zentrale Rolle bei der Registermodernisierung, weil es sowohl für Unternehmen als auch Personen eindeutige Nummern vergibt.

Wird ein Kind geboren, so wird dies zum einen von der Kommune im Personenstandsregister eingetragen. Gleichzeitig werden auch im Melderegister Daten erfasst und von dort an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) weitergeleitet, welches für das Kind eine Identifikationsnummer (IdNr) vergibt. Beantragen die Eltern für das Kind Kindergeld, wird auch automatisch die Bankverbindung dazu beim BZSt gespeichert.

Wird für ein Unternehmen ein Gewerbe angemeldet, leiten die Gewerbeämter die Daten an das zuständige Finanzamt weiter. Dem Finanzamt sind weitere Daten mitzuteilen und diese wiederum informieren das BZSt, welches ab Herbst 2024 die Wirtschaftsidentifikationsnummer (W-IdNr.) vergibt. Zusammen mit einigen anderen Daten wird die W-IdNr. an das Statistische Bundesamt (StBA) übertragen, welches das Unternehmensbasisdatenregister betreibt.

³ NKR-Gutachten 2017 „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/gutachten/_documents/2017-register-modernisieren.html

Dazu soll das Programm zentrale Infrastrukturkomponenten sowie Vorgehenskonzepte zum Anschluss einzelner Register an diese Komponenten entwickeln. Für den Anschluss der einzelnen Register an die zentralen Infrastrukturkomponenten bleiben die registerführenden Stellen selbst verantwortlich. Dazu gehören u. a. die ca. 5 100 kommunalen Melderegister und über 4 400 Standesämter.

Die Register sollen so miteinander vernetzt werden, dass bei Online-Anträgen Informationen oder Nachweise aus dafür benötigten Registern in Echtzeit abgerufen werden können. Dazu sollen die Register u. a. die eindeutige Steuer-ID speichern, um Personenverwechselungen auszuschließen. Wird diese ID für einen Datenaustausch verwendet, soll dies transparent in einem Datenschutzcockpit (DSC) nachvollzogen werden können. Zukünftig soll darüber Einsicht in alle Register genommen werden können. Dazu wurden erste technische Anschlussbedingungen formuliert, welche die Register ebenfalls zukünftig erfüllen müssen. Im Zuge des Vermittlungsverfahrens des OZG 2.0 wurden übergangsweise jedoch auch nachgelagerte Datenabrufe zugelassen.

„Die Registermodernisierung ist in erster Linie ein Infrastrukturprojekt, das die technischen Voraussetzungen für eine einheitliche Datenkommunikation in der gesamten Verwaltung schafft und gleichzeitig funktionale Anforderungen an die Register stellt.“

Claus Hackethal, Referatsleiter im Bundesverwaltungsamt (BVA) beim eGovernment Summit 13./14. Juni 2024

Bis Ende 2028 müssen nun die registerführenden Stellen die ID speichern und sich beim Bundesverwaltungsamt (BVA) an das Fachverfahren Identitätsdatenabruf (IDA-Verfahren) anschließen. Der Bundesrechnungshof weist in einem Bericht zur Prüfung des Beitrags des BVA zur Registermodernisierung auf die bisher fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten des BVA gegenüber den registerführenden Stellen hin.⁴ Daran hat sich bislang nichts geändert.

Mit der Verwaltungsdateninformationsplattform (VIP) schafft das Statistische Bundesamt Einblicke in den Bestand und die Struktur der Register. Die Registerlandkarte⁵ (RLK) des BVA baut auf demselben Datenbestand auf, enthält jedoch zusätzlich einen Überblick über die Verwaltungsleistungen (OZG, Leika), welche Daten oder Nachweise aus diesen Registern fordern.

Für 2024 und 2025 hat das Programm der Registermodernisierung eine Reihe von Projekten zur fachlichen und technischen Erprobung beschlossen. Sie orientieren sich an Registertypen und haben ihren Fokus auf dem Anschluss eines Registers an die zentrale Infrastruktur.

Wirtschaft

Das Programm für die Registermodernisierung der Wirtschaft arbeitete unterhalb der öffentlichen Wahrnehmungsschwelle an der Umsetzung der ersten Umsetzungsstufe, in welcher vor allem große, zentrale Register im Mittelpunkt standen. Weitergehende Planungen, etwa zum Anschluss dezentraler Register blieben lange unklar. Das Statistische Bundesamt wurde schließlich vom BMWK damit beauftragt, im zweiten

⁴ Prüfungsmittelung vom Bundesrechnungshof vom 20. November 2023, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/registermodernisierung-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3

⁵ Registerlandkarte des BVA, www.registerlandkarte.de

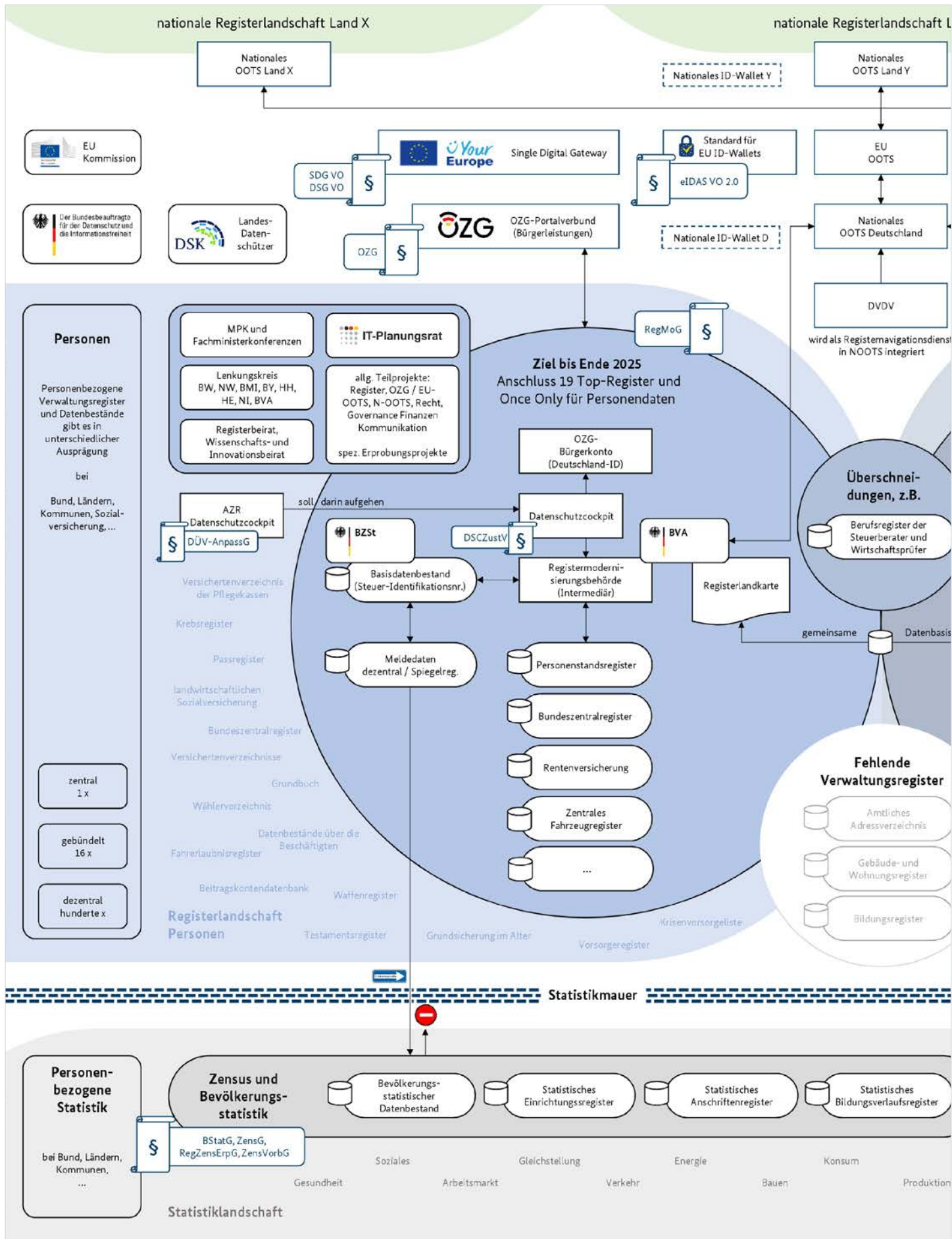


Abb. 17: Registermodernisierung Wimmelbild

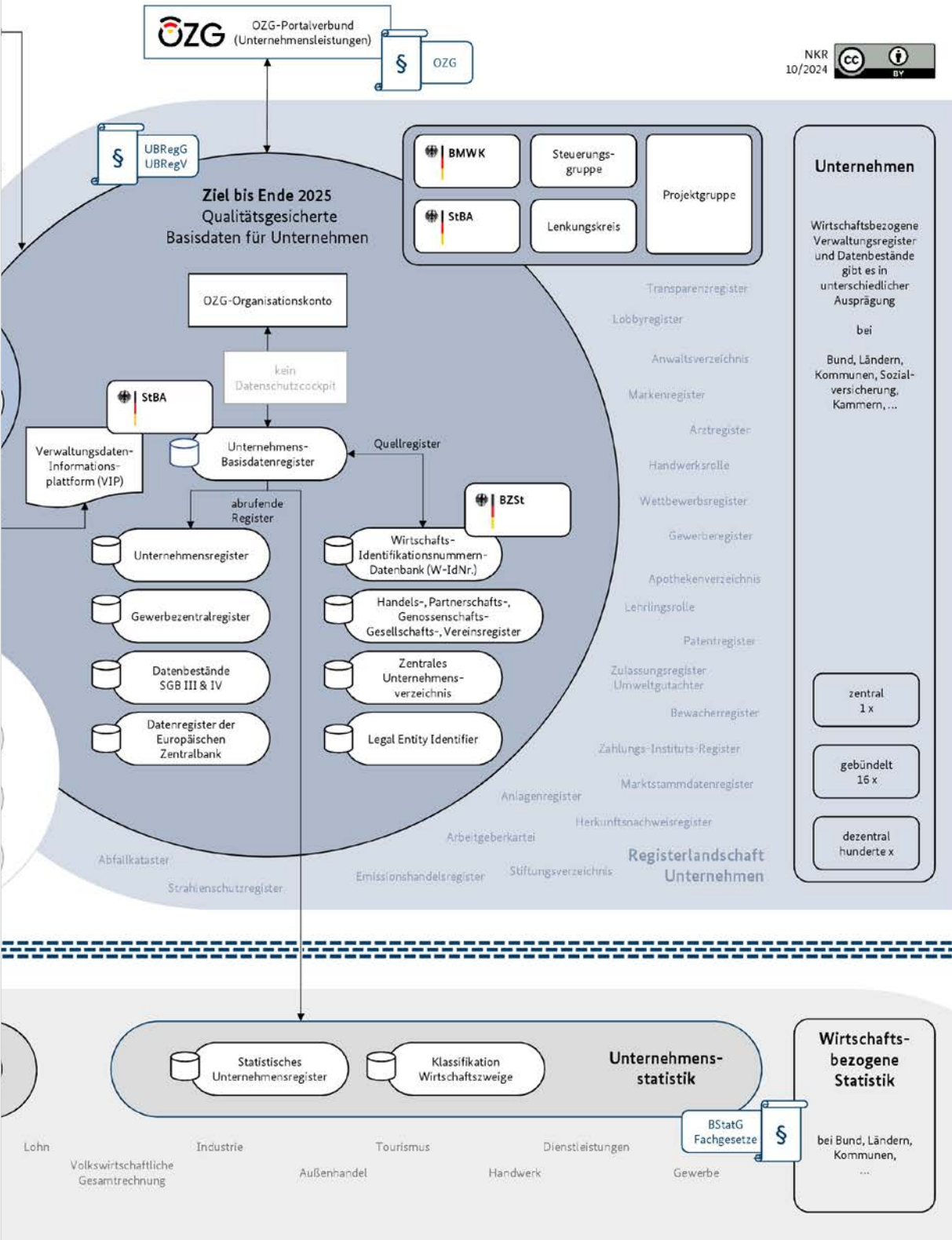
and Y

nationale Registerlandschaft Land Z

Nationales
OOTS Land Z

OOTS = Once Only Technical System

Großbaustelle Registermodernisierung



QR-Code scannen
Direkt zum NKR-
Positionspapier
zum OZG-Ände-
rungsgesetz

Halbjahr 2024 eine Empfehlung abzugeben, welche Register mit Blick auf bestimmte Anwendungsfälle in einer nächsten Ausbaustufe ausgeschlossen werden sollen.

Amtliche Statistik

Neben Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen profitiert die amtliche Statistik von modernen Registern. Statt regelmäßig Befragungen vornehmen zu müssen, könnten insbesondere Daten zur aktuellen Bevölkerung aus vorhandenen Quellen der Verwaltung und Statistik gewonnen, automatisiert zusammengeführt sowie aufbereitet werden. Dadurch ließen sich je Bevölkerungszählung (Zensus) bis zu 600 Millionen Euro sparen.

Mit der weiteren Arbeit an der rechtlichen Grundlage für einen registergestützten Zensus setzt die Bundesregierung frühere Forderungen des NKR um. In seinen Stellungnahmen zum Zensusvorbereitungsgesetz 2022 sowie zum Zensusgesetz 2022 hatte der NKR mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass ein registerbasierter Zensus mit deutlich geringeren Kosten durchgeführt werden könnte. Durch den Verzicht auf Befragung von Bürgerinnen und Bürgern könnte ihre Belastung deutlich reduziert werden.

Zudem erlaubt ein Registerzensus, die Daten in deutlich kürzeren Zeitabständen gegenüber dem aktuell zehnjährigen Intervall zu ermitteln. Auch erwartet die Bundesregierung zusätzliche EU-Anforderungen hinsichtlich Aktualität, Periodizität und Detailierungsgrad.

Die für 2024 eigentlich vorgesehene Evaluierung des Registerzensuserprobungsgesetzes verzögerte sich indes. Dadurch war es nicht möglich, Erkenntnisse aus der Evaluierung im Registerzensusgesetz zu berücksichtigen.

Viele Vorarbeiten, bisher wenig konkreter Nutzen

Wann werden die ersten Once-Only-Anwendungsfälle in der Fläche möglich sein? Wann profitieren Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, wann die Steuerzahler endlich von der Modernisierung der Register? Auf diese Fragen kann keines der Programme derzeit eine Antwort geben. Angesichts der fortgeschrittenen Zeit seit Beschluss der Gesetze und knapper Ressourcen ist dies zu wenig. Das hängt auch damit zusammen, dass es immer noch kein gemeinsames föderales Zielbild für die öffentliche Verwaltung gibt (siehe Kapitel 3.3 Onlinezugangsgesetz). Dadurch laufen die Programme zur Registermodernisierung und zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes weitgehend unabhängig voneinander. Dabei sind vernetzte Register und Fachverfahren die Grundlage für zentrale Digitalisierungsvorhaben auf nationaler und europäischer Ebene. Erst durch eine gesamthafte Betrachtung lässt sich der Mehrwert der Digitalisierung erkennen.

Strukturanpassungen erforderlich

Um die Register vernetzen zu können, müssen die registerführenden Stellen des Bundes, der Länder, der Kommunen aber auch z. B. Kammern und Genossenschaften ihre Register anpassen. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass die Heterogenität der Register zusammen mit neuen technischen Anforderungen zu einer hohen Komplexität und hohem Finanzbedarf führt. Der frühere politische Kompromiss, die Struktur der Register nicht zu ändern, wird deshalb nicht vollständig aufrecht zu halten sein. Wir können es uns nicht mehr leisten, die gleichen Verwaltungsleistungen unzählig oft in Deutschland parallel umzusetzen. Durch eine Konsolidierung und arbeitsteilige Organisation der föderalen Verwaltungs-IT würde eine strategische Verschiebung knapper Ressourcen möglich. Hier sind insbesondere die

Bundesländer aufgerufen, die Struktur der dezentralen Register zu prüfen und zukunftsfähig aufzustellen (siehe Kapitel 3.1 Zukunftsfester Staat).

Zeitverluste durch vorläufige Haushaltsführung und verzögerte Haushaltsplanung

Während Kommunen und Kammern auf konkrete Vorgaben und Hilfen zur Anbindung ihrer Register warten, stehen Projekte zur Erprobung des Nachweisaustausches zwischen einzelnen Registern erst am Anfang. Durch Verzögerungen beim Bundeshaushalt liefen diese erst in der zweiten Jahreshälfte 2024 an, sodass viel Zeit verloren wurde.

Auf die Vorgehensmodelle warten die registerführenden Stellen genauso wie auf Aussagen zur finanziellen Unterstützung bei der Modernisierung der Register. Deshalb ist es wichtig, dass die Fachminister-Konferenzen einbezogen werden, um allgemeine Vorgehensmodelle für bestimmte fachliche Registertypen zu entwickeln.

OZG und Registermodernisierung zusammendenken

Mit dem Schritt, auf die für die jeweiligen Register fachlich zuständigen Ministerien bzw. Fachministerkonferenzen zuzugehen, wählt das Programm zur Registermodernisierung einen ähnlichen Weg wie die OZG-Umsetzung. Dazu wurden mit den RegMo-Koordinatorinnen, RegMo-Ressortverantwortlichen und RegMo-Registerverantwortlichen vergleichbare Rollen etabliert, wie sie auch bei der OZG-Umsetzung vorkommen. Weil viele priorisierte OZG-Leistungen modernisierte Register benötigen, würde es sich anbieten, Rollen aus der OZG- und RegMo-Umsetzung zusammenzulegen, um Synergieeffekte zu nutzen.

Once-Only in der Breite umsetzen

Anders als bei dem Programm der Registermodernisierung für Bürgerinnen und Bürger besteht für die angebundenen Register keine Pflicht, die Stammdaten der Unternehmen vom BZSt zu übernehmen. Es fehlt die gesetzgeberische Feststellung, welche Daten als Ausgangsbasis für andere Register genommen werden sollen. Durch eine konsequentere Umsetzung des Once-Only-Prinzips könnten Unternehmen noch stärker von Mehrfachmeldungen der gleichen Basisdaten entlastet werden.

Die Bundesregierung sollte die zweite Ausbaustufe für das Unternehmensbasisdatenregister zügig vorantreiben. Mit den Empfehlungen des Statistischen Bundesamtes sollte deshalb frühzeitig der Austausch mit den betroffenen Stellen gesucht werden. Nur durch den Anschluss weiterer Register lassen sich z. B. Anwendungsfälle im Bereich der Unternehmensgründung erschließen.

Verwaltungsdaten verbessern statt statistische Doppelstrukturen bauen

Während die amtliche Statistik mit großem Aufwand Spiegeldatenbestände hinter der Registermauer aufbaut, fehlen einige dieser Daten der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich.

Grundsätzlich sollte die Qualität der Verwaltungsdaten so gesteigert werden, dass sich die Statistik direkt aus diesen ableiten lässt, ohne dass große Spiegeldatenbestände aufgebaut werden müssen.

Fehlende Verwaltungsregister mit großem Nutzen

Durch die fehlende Evaluation des Registerzensurprobungsgesetzes ist auch nicht ersichtlich, dass die Bundesregierung sich grundsätzlich mit dem Verhältnis von Verwaltungs- und

Statistikdaten auseinandergesetzt hätte. Zum Beispiel ist der Bedarf groß, korrekte, georeferenzierte Adressinformationen (welche amtlichen Adressen gibt es überhaupt in Deutschland) zu erhalten. Auf Verwaltungsseite kann dieser bisher nicht aus eigener Kraft befriedigt werden. In der Regel wird hierzu gegen Entgelt auf die Adressdaten privater Anbieter wie die Deutsche Post zurückgegriffen. Es wäre naheliegend, ein solches Adressregister vor der „Statistikmauer“ aufzubauen und nach den Qualitätskriterien der Statistik zu pflegen, da dieses dann sowohl von der Statistik als auch von beliebigen Behörden und ggf. auch von Bürgerinnen und Bürgern sowie von der Wirtschaft genutzt werden könnte. Neben dem Unternehmensbasisdatenregister beim Statistischen Bundesamt selbst könnte z. B. auch der Verkehrssektor mit Aussagen zu Pendelströmen profitieren.

Empfehlungen des NKR zur Registermodernisierung

Im Kern sind aus Sicht des NKR folgende Aspekte für die Registermodernisierung wichtig:

1. Die Programme zur Registermodernisierung müssen dringend mit den Programmen zur OZG-Umsetzung abgestimmt werden. Im Rahmen der OZG-Umsetzung sind vielfältige Zusammenarbeitsstrukturen wie die OZG-Koordinatoren und die Themenfeldverantwortlichen etabliert worden. Diese Strukturen sollten nachgenutzt und ggf. erweitert werden, um Synergieeffekte zu nutzen. Wo fachlich sinnvoll, sollten die Rollen zusammengelegt werden, z. B. von OZG-Themenfeldverantwortlichen und RegMo-Ressortverantwortlichen.

2. Erkenntnisse aus den Erprobungsprojekten der Registermodernisierung müssen schnell in allgemeine Handlungsempfehlungen und Blaupausen einfließen, damit die Arbeit bei den registerführenden Stellen zielgerichtet beginnen kann.

3. Damit für Unternehmen Once-Only bei Verwaltungsprozessen funktionieren kann, müssen die angebundenen Stellen verpflichtet werden, die Daten aus dem Basisregister zu übernehmen. Zudem müssen schnell weitere Register an das Unternehmensbasisdatenregister angeschlossen werden.

4. Bund und Länder müssen sich ehrlich machen. Eine Ertüchtigung der zersplitterten Registerlandschaft ist mittelfristig nicht zu schaffen. Daraus folgt, dass die Länder aufgerufen sind, ihre Registerlandschaft strategisch auf den Prüfstand zu stellen. Die grundsätzlich dezentrale Struktur von Registern bietet einen Schutz vor Machtmissbrauch und ermöglicht Resilienz. Gleichzeitig braucht es eine Öffnung für Innovation, ohne bestehende Grundsätze auszuhöhlen.

5. Grundsätzlich sollte die Qualität der Verwaltungsdaten so stark erhöht werden, dass daraus automatisiert statistische Daten abgeleitet werden können.

3.3 Onlinezugangsgesetz

Kompromiss für OZG 2.0

Zum Ende des Berichtszeitraums konnten sich Bund und Länder nach einem langen parlamentarischen Verfahren im Vermittlungsausschuss auf einen Kompromiss beim OZG-Änderungsgesetz (OZG 2.0) einigen. Der NKR konnte sich frühzeitig mit einem Positionspapier in den Diskussionsprozess einbringen und an der Expertenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages teilnehmen.⁶ In seinen Stellungnahmen wies der NKR u. a. darauf hin, dass es für die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland an einem gemeinsamen Zielbild mangelt, das eigentlich die Grundlage für ein OZG-Nachfolgesgesetz sein sollte.

IT-Planungsrat: Zukunftsbild Öffentliche Verwaltung geplant

Im Herbst 2023 griff der IT-Planungsrat diese NKR-Forderung auf und beschloss die Entwicklung einer gemeinsamen „Interföderalen Strategie der (digitalen) Verwaltung der Zukunft“. Anspruch der Strategie ist es, ein Zukunftsbild zu entwickeln, das Orientierung bei der gesamten Transformation von Staat und Verwaltung bildet. Dazu sollen zentrale Werte und verbindliche Grundsätze für die interföderale Zusammenarbeit als Top-Down-Prozess festgehalten werden (Dachstrategie). Diese Dachstrategie soll Ende 2024 vom IT-Planungsrat beschlossen werden.

Das föderale IT-Architekturboard (FIT-AB) führte im Rahmen seiner Arbeit an diesem föderalen Zielbild einen Konsultationsprozess mit Beteiligten aus Politik und Verwaltung, Privatwirtschaft, Wissenschaft sowie zivilgesellschaftlichen

Organisationen durch. Als Ergebnis soll ein Zielbild für eine OZG-Rahmenarchitektur entstehen.

Technische Insellösungen und Zuständigkeitswirrwarr: Kein politischer Wille für mehr Verbindlichkeit

Das OZG 2.0 enthält viele kleine Verbesserungen für die Verwaltungsdigitalisierung. Deshalb ist es gut, dass die langen Beratungen endlich einen Abschluss gefunden haben. Allerdings scheint die zwischenzeitlich herrschende Euphorie, dass sich endlich etwas bewegt bei der Verwaltungsdigitalisierung, verflogen zu sein. So groß der Einsatz für ein richtungsweisendes OZG 2.0 auch gewesen sein mag, einen Durchbruch stellt das Gesetz aus Sicht des NKR nicht dar. Um eine konsequente Trendwende bei der Verwaltungsdigitalisierung einzuleiten, muss mehr passieren. Auch vor Änderungen im Grundgesetz darf die Politik nicht zurückschrecken, wenn sie die Digitalisierung der Verwaltung ernsthaft und spürbar beschleunigen will.

Bund, Länder und Kommunen verlieren sich in einem Dickicht technischer Insellösungen und Zuständigkeitsfragen. Grund dafür ist ein Mangel an strategischer Klarheit, Verbindlichkeit und professioneller Steuerung.

Es ist gut, dass Bund und Länder sich im IT-Planungsrat auf den Weg gemacht haben, ein Zukunftsbild für die öffentliche Verwaltung zu entwerfen. Dieser Klärungsprozess fehlte im Vorfeld des OZG 2.0. Umso wichtiger ist es, dass die Erkenntnisse aus dem Strategieprozess nicht nur im kleinen Kreis diskutiert werden, sondern auch zu grundsätzlichen politischen Entscheidungen führen. Die Diskussion muss raus aus der Nische und unter den Gesichtspunkten Finanzierung, Fachkräftemangel und Föderalismus zu einer

⁶ Pressemitteilung des NKR vom 23. Februar 2024, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/2024-02-23-bundestag-verabschiedet-ozg.html>

Idee für einen zukunftsfesten Staat geführt werden (siehe Kapitel 3.1 Zukunftsfester Staat).

Finanzierung: Keine Priorität für Verwaltungsdigitalisierung

Ein zentrales Problem war 2024 die weitere Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung. Ausgehend von 3 Mrd. Euro aus dem Corona-Konjunkturpaket stellte sich zunehmend die Frage nach der dauerhaften Finanzierung sowohl bestehender Leistungen als auch der Neuentwicklung wichtiger Verwaltungsleistungen. Für das Jahr 2024 standen für die Verwaltungsdigitalisierung weniger Haushaltsmittel zur Verfügung als vielfach erwartet, begonnene Projekte drohten abgebrochen zu werden. Es fehlt an Planungssicherheit, da viele Bereiche der digitalen Infrastruktur in der Vergangenheit nicht in

der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes berücksichtigt wurden und die Ausgabereste aus dem Konjunkturpaket nahezu aufgebraucht sind.

Mit Blick auf die konkreten Verwaltungsleistungen wurde das Jahr 2024 von Bund und Ländern zum Jahr der Umsetzung und Roll-out der OZG-Fokusleistungen erklärt. Von 575 Leistungsbündeln zu Beginn der OZG-Umsetzung fokussieren sich Bund und Länder nun auf 16 Leistungen (Fokusleistungen). Diese sollen nach dem Einer-für-Alle-Prinzip (EfA-Prinzip) flächendeckend bereitgestellt werden.

Für diese EfA-Fokusleistungen haben sich Bund und Länder im IT-Planungsrat auf eine weitergehende gemeinsame Finanzierung geeinigt. Demnach werden im Ergebnis 50 Prozent der Kosten durch eine Grundfinanzierung von Bund

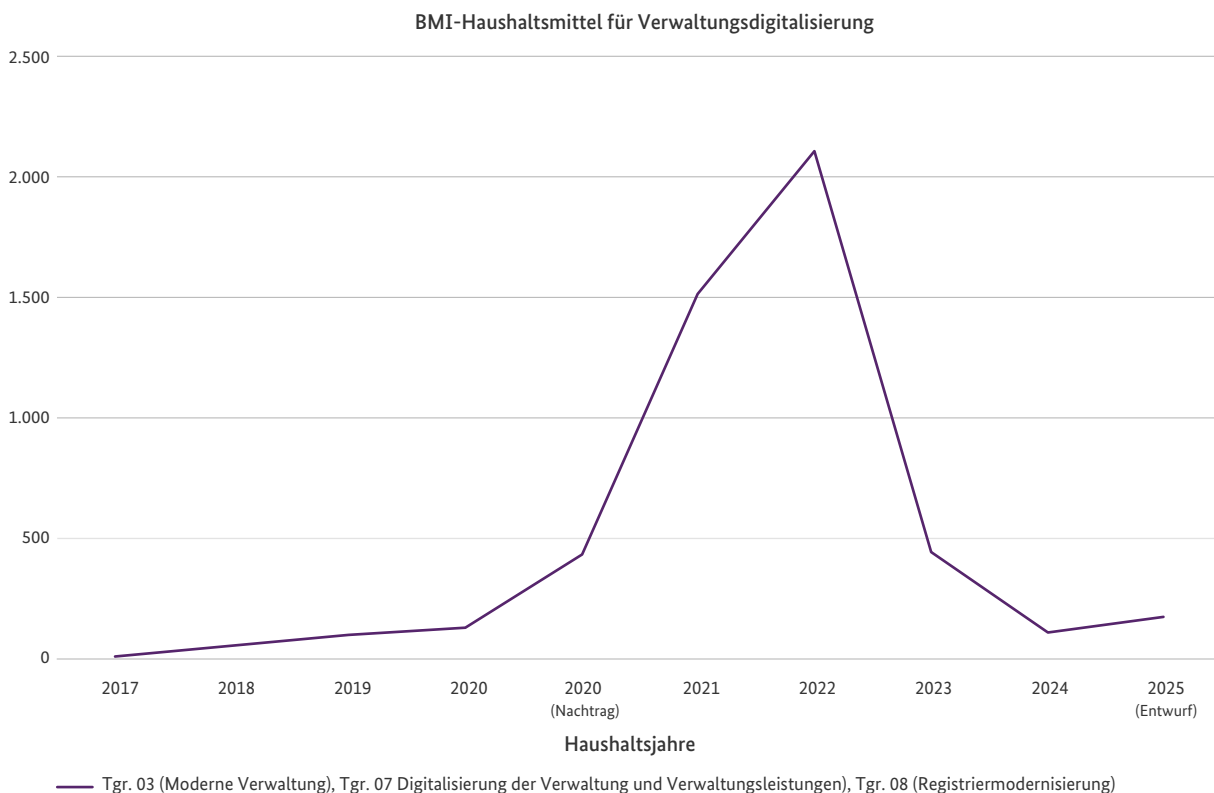


Abb. 18: BMI-Haushaltsmittel für Verwaltungsdigitalisierung

Rückschritt durch Abschaffung des PIN-Rücksetzdiensts

Um die Online-Ausweisfunktion nutzen zu können, benötigen Bürgerinnen und Bürger eine PIN. Falls die PIN nicht bekannt war oder vergessen wurde, konnten sie seit Anfang 2022 das Zurücksetzen der PIN online beantragen und einen Rücksetz-Brief erhalten (ähnlich einer „Passwort vergessen“-Funktion). Aus Haushaltsgründen wurde die Funktion plötzlich zum Jahresende 2023 ohne vorherige Ankündigung eingestellt. Bis dahin wurde der Service knapp zwei Millionen Mal genutzt.

und Ländern gedeckt und 50 Prozent durch Beiträge derjenigen Länder, die die Leistung tatsächlich nutzen (Nutzungsumlage). Perspektivisch sollen weitere EfA-Leistungen in die gemeinsame Finanzierung aufgenommen werden können.

„Die gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern erleichtert die Nutzung erheblich, was viele Länder dazu bewegt hat, die Leistungen kostenfrei an die Kommunen weiterzugeben.“

Dr. André Göbel, FITKO-Präsident, beim eGovernment Summit 2024, 13./14. Juni 2024

Begrenzte Finanzen erfordern eine föderale Strategie

Nahezu jede inhaltliche Frage im vergangenen Jahr wurde überlagert von Fragen der weiteren Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung. Dies zeigte sich insbesondere beim Betrieb von Basiskomponenten, bei der Diskussion über die Anbindung von Registern bis hin zu einem eigenen Erfüllungsaufwandsmonitoring und Opt-out-Klauseln für Bundesländer bei der Festlegung, welche Leistungen Ende-zu-Ende digitalisiert werden sollen. Auch bei der Registermodernisierung wurde klar, dass keine zentral finanzierten Programme geplant sind (siehe Kapitel 3.2 Registermodernisierung).

Die Ressourcenfrage bleibt akut und braucht andere Antworten als die bloße Forderung nach mehr Geld.

Während noch bei Beschluss des OZG-Änderungsgesetzes durch die Bundesregierung betont wurde, dass die Bundesregierung die Online-Ausweisfunktion des Personalausweises (eID) nutzerfreundlich und sicher weiterentwickeln will, wurde mit dem PIN-Rücksetzdienst eine wichtige Funktion zum Jahresende 2023 aus Haushaltsgründen überraschend eingestellt. Der Betrieb wichtiger Basiskomponenten muss deshalb so abgesichert werden, dass er dauerhaft unterbrechungsfrei gewährleistet ist. Dazu bedarf es auch Klarheit darüber, welche Funktionen jeweils zu einem Basisdienst gehören. Dies betrifft etwa auch das OZG-Unternehmenskonto, welches in mehreren Ausbaustufen geplant war, wobei es aber den anbindenden Behörden überlassen wurde zu entscheiden, welche der Komponenten wann eingesetzt werden. Das ist aus Nutzersicht nicht nachvollziehbar.

Finanzierung der Basisinfrastruktur sicherstellen

Die Basisinfrastruktur muss genauso wie die Onlinedienste selbst dauerhaft in der Finanzplanung des Bundes und der Länder berücksichtigt werden, damit diese auch in Zeiten von vorläufiger Haushaltsführung weiterbetrieben werden

können. Gleichzeitig hat sich schon kurz nach Beschluss im IT-Planungsrat gezeigt, dass die Hoffnung auf eine Vereinfachung bei der Finanzierung und dem Vertragswesen von EfA-Leistungen zu hoch war. Nach Auffassung des NKR führt das EfA-Prinzip in seiner bisherigen Form nicht zu einem nachhaltigen Erfolg. Nicht EfA-Software mit unklaren Finanzierungen und komplizierten vergaberechtlichen Konstrukten sollte das Ziel sein, sondern einmal für alle entwickelte offene Standards und Schnittstellendefinitionen.

Gleichzeitig muss der Staat grundsätzlich mit den bereitgestellten Ressourcen auskommen. Das beim IT-Planungsrat geplante Monitoring für den Erfüllungsaufwand der OZG-Umsetzung der Länder ist eine gute Idee und kann helfen, unnötige Aufwandstreiber zu identifizieren. Im besten Fall unterstützt es einen Priorisierungsprozess und die Suche nach Möglichkeiten, Ressourcen und Aufgaben intelligent zu bündeln. In diesem Zusammenhang müssen Ideen wie die Dresdner Forderungen und „Government as a Platform“ noch viel stärker in ressourcenschonende Architekturkonzepte überführt werden. Was kann, was muss vor die Klammer gezogen werden?

Empfehlung des NKR aufgegriffen

Während auf der gesetzgeberischen Seite lange keine großen Fortschritte zu verzeichnen waren, wurden im vergangenen Jahr Anregungen des NKR für weitere konzeptionelle Grundlagen aufgegriffen:

- **Marktplatz für EfA-Leistungen:** Der frühere FIT-Store ist auf den Marktplatz der Genossenschaft govdigital umgezogen; die FITKO hat das Produktmanagement übernommen. Dadurch sollte der einfache digitale Austausch von EfA-Leistungen zwischen Behörden und Dienstleistern gefördert werden. In der Umsetzung bleiben jedoch viele bürokratische Einzelabstimmungen erhalten.
- **Standardisierungsboard:** Beim IT-Planungsrat wurde ein Standardisierungsboard eingerichtet. Es soll strategische Leitlinien und Prioritäten föderaler Standardisierung erarbeiten und festlegen und trägt Verantwortung für ein verbindliches Prozessmodell (wie soll Standardisierung im föderalen Kontext ablaufen).
- **Weiterentwicklung Servicestandard:** Aufbauend auf Empfehlungen des NKR wurde 2020 vom BMI ein Servicestandard entwickelt. Dieser definiert Qualitätsstandards für digitale Verwaltungsleistungen. Die Bundesregierung entwickelt den Standard nun weiter, der NKR ist über sein Sekretariat im Sounding Board vertreten.

Lutz Goebel, Vorsitzender des NKR:

„Der deutsche Sozialstaat ist zu bürokratisch. Seine Strukturen sind zu verworren, seine Leistungen kommen viel zu oft nicht bei den Betroffenen an. Das intransparente System von nicht aufeinander abgestimmten staatlichen Leistungen muss komplett entflochten und besser sortiert werden. Sozialleistungen müssen mehr gebündelt und pauschaliert werden. Es geht uns nicht um weniger Leistung, sondern um einfachere Strukturen, leichtere Zugänglichkeit und bessere Qualität.“

Empfehlungen des NKR in Hinblick auf das OZG

Neben den 16 OZG-Fokusleistungen scheint die flächendeckende Bereitstellung weiterer digitaler Verwaltungsleistungen vollkommen aus dem Blick geraten zu sein. Auch bei den Fokusleistungen selbst läuft der Roll-out schleppend, da Standards und Schnittstellen fehlen. Von den ursprünglichen Ambitionen, möglichst viele Verwaltungsleistungen Ende-zu-Ende digitalisiert anzubieten, ist nicht mehr viel übriggeblieben. Im Gegenteil wird mit Verweis auf hohe Kosten und absehbar noch nicht modernisierte Register nach Möglichkeiten gesucht, sich trotz anderweitiger Beteuerungen argumentativ auf absehbare Zeit von diesem Ziel zu verabschieden. Die kommunale Ebene wird dauerhaft nicht den aktuellen Anforderungen an IT-Sicherheit, zukunfts-fähige IT-Technologien und Personal genügen und auch nicht in der Lage sein, ihre fachlichen Aufgaben zu erfüllen.

Damit das nicht passiert, darf sich der Bund nicht aus der Gesamtverantwortung für die Verwaltungsdigitalisierung zurückziehen.

1. Mit Blick auf Fachkräftemangel, Finanzen und Föderalismus muss die Diskussion zum Zielbild für die Digitale Verwaltung raus aus der Nische des IT-Planungsrates. Dazu sollte die Bundesregierung baldigst in den angekündigten Föderalismusdialog einsteigen, um Handlungsvorschläge für die nächste Legislaturperiode zu erarbeiten (siehe Kapitel 3.1 Zukunftsfester Staat). Wie lassen sich die knappen Haushaltsmittel effizienter und wirkungsvoller einsetzen?

2. Konzepte wie die Dresdner Forderungen und „Government as a Platform“ müssen noch stärker in ressourcenschonende Architekturkonzepte überführt werden. Was kann, was muss vor die Klammer gezogen werden? Ziel

eines Plattform-Ansatzes ist es, Transaktions-, Entwicklungs- und Betriebskosten bei der Leistungserbringung zu senken und die Leistungsqualität zu erhöhen.

3. Der Betrieb und die Weiterentwicklung von Basisdiensten und Onlinediensten müssen in der Finanzplanung von Bund und Ländern dauerhaft verankert werden. Auch ist ein professionelles Produktmanagement für die Basisdienste und Onlinedienste notwendig, damit Planungssicherheit besteht und diese mit Hilfe eines professionellen Anforderungsmanagements weiterentwickelt werden können. Aus einer Produktsicht ist die Entwicklung von Onlinediensten nie „fertig“, sondern das Produkt wird kontinuierlich verbessert und an neue Rahmenbedingungen angepasst.

4. Standardisierung fördern. Statt sich mit dem EfA-Prinzip weiter im Dickicht von Vergaberecht, Steuerrecht und Vertragsrecht zu verzetteln, sollten Bund und Länder den Blick noch stärker auf die Standardisierung und Modularisierung richten. Nicht EfA-Software mit unklaren Finanzierungen und komplizierten vergaberechtlichen Konstrukten sollte das Ziel sein, sondern einmal für alle entwickelte offene Standards und Schnittstellendefinitionen sowie Basiskomponenten. **Soweit eine gemeinsame Software sinnvoll ist, sollten verstärkt Entwicklungsgemeinschaften genutzt werden.**

5. Verbindlichkeit und Servicestandard erhöhen. Damit der Servicestandard mit den ganzheitlichen Qualitätsprinzipien für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen stärker in die Fläche kommt, sollte seine Anwendung in alle künftigen Finanzierungs- und Vergabebedingungen für OZG-Leistungen aufgenommen werden.

Das NKR-Gutachten „Wege aus der Komplexitätsfalle“

Der NKR hat Ende März 2024 ein Gutachten mit dem Titel „**Wege aus der Komplexitätsfalle – Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen**“ veröffentlicht. Darin wird der Bürokratieaufwand für die Inanspruchnahme und Gewährung von Sozialleistungen untersucht.

Bei den Sozialleistungen kommt die gesamte Komplexität des deutschen Verwaltungssystems zum Tragen. Exemplarisch zeigen sich die Herausforderungen der Digitalisierung, die im Kapitel 3. (Digitale Verwaltung) beschrieben werden: Komplizierte Gesetze, fehlende Daten, zu wenig Vernetzung. Sozialleistungen greifen vielfältig ineinander und sind unzureichend aufeinander abgestimmt. Zuständig sind diverse Stellen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Dies erzeugt Wechselbeziehungen und Anrechnungsverhältnisse, die Mehrfachprüfungen erforderlich machen.

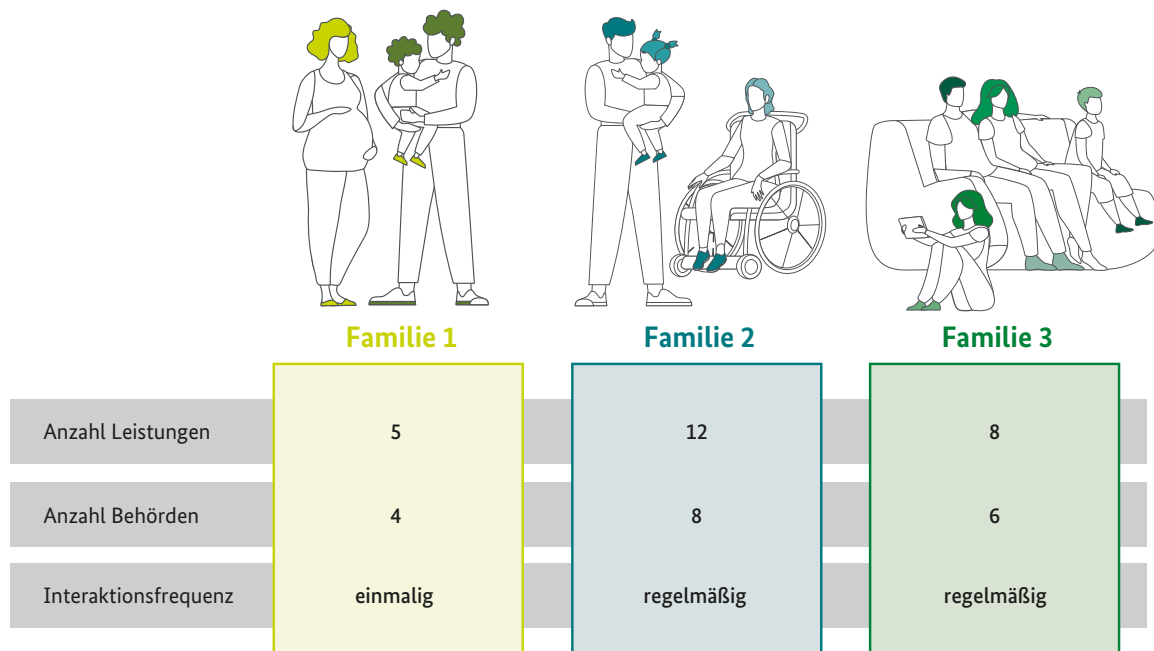


Abb. 19: Die Komplexität des Systems trifft ungefiltert auf die Familien

Die Intransparenz führt dazu, dass Leistungen ihre Zielgruppen häufig nicht erreichen, weil die Menschen sie nicht beantragen. Für diejenigen, die sie doch beantragen, besteht ein hoher Aufwand. Auch die staatlichen Stellen sind mit einem immensen Verwaltungsaufwand bei der Gewährung von Sozialleistungen konfrontiert. Überflüssige Doppelstrukturen, der zunehmende Personalmangel und neue krisenbedingte Herausforderungen werden die Verwaltung noch weiter an die Überlastungsgrenze bringen.

Das vorliegende Gutachten greift diese Problematik auf. Es enthält Empfehlungen zur Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen.



QR-Code scannen
Direkt zum NKR-Gutachten

4

Weniger Bürokratie

4.1 Entwicklung Erfüllungsaufwand und „One in one out“

Jährlicher Erfüllungsaufwand: Negativtrend gestoppt

Wichtigste Kategorie der Folgekosten ist der Erfüllungsaufwand. Dieser umfasst den messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die eine neue Regelung für die Normadressaten Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung unmittelbar auslöst oder einspart. Dabei kann es sich sowohl um einmalige als auch um laufende Be- und Entlastungen handeln.

Insbesondere in den letzten drei Jahren ist der jährliche Erfüllungsaufwand sehr stark angestiegen. Allein im letzten Berichtszeitraum 2022/23 konnte ein Aufwuchs an Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 9,3 Mrd. Euro verzeichnet

werden. Dieser negative Trend konnte im aktuellen Berichtszeitraum 2023/24 weitestgehend gestoppt werden. So ist der jährliche Erfüllungsaufwand für alle drei Normadressaten um insgesamt knapp 400 Mio. Euro gestiegen. Treiber dieses – zumindest im direkten Vergleich zu den letzten Berichtszeiträumen – geringfügigen Anstiegs ist der Erfüllungsaufwand der Verwaltung. Dieser ist um rund 821 Mio. Euro gestiegen. Dagegen konnte die Wirtschaft von jährlichem Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 433 Mio. Euro entlastet werden. Der jährliche Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger bleibt so gut wie unverändert.

Dass die Wirtschaft – nach Jahren der Mehrbelastungen – erstmals wieder entlastet wird, ist ein wichtiger Schritt. Dies ist vor allem auf die gezielten Bemühungen der Bundesregierung zum Bürokratieabbau im aktuellen Berichtszeitraum

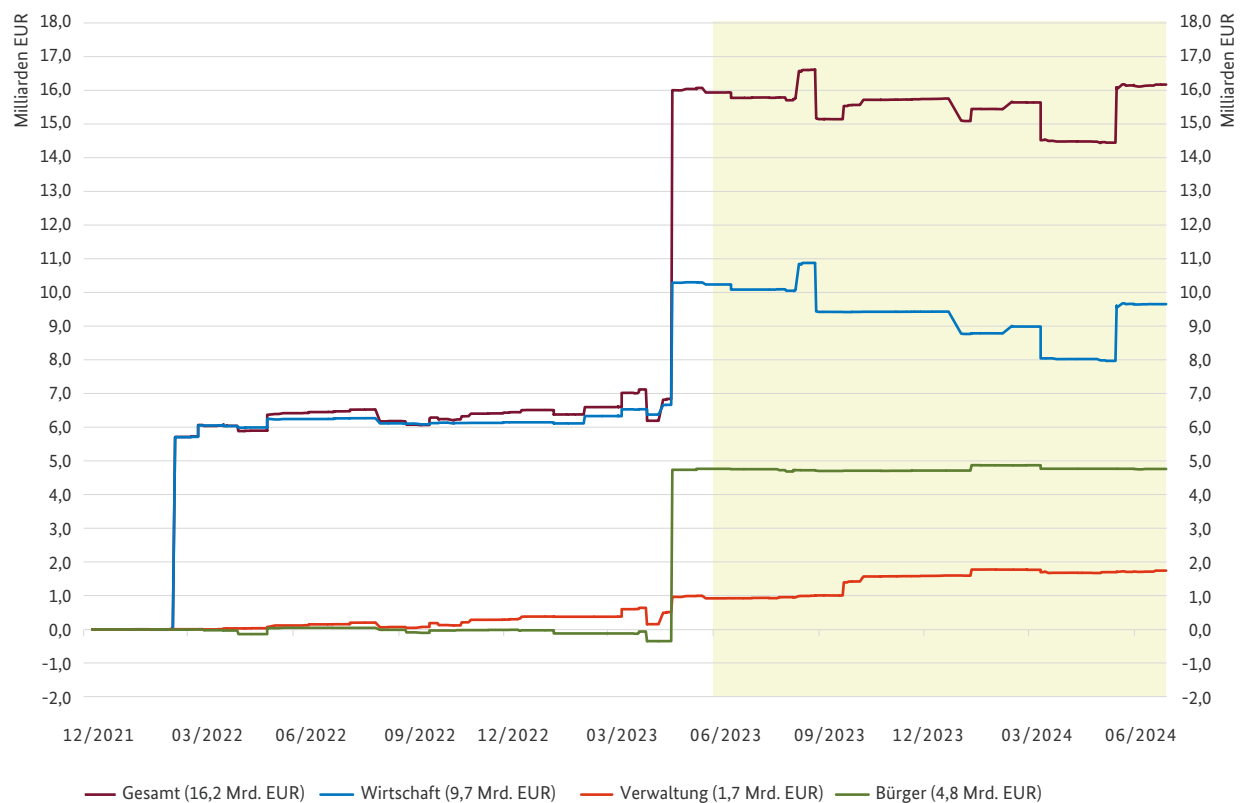


Abb. 20: Entwicklung des laufenden Erfüllungsaufwands in der aktuellen Legislaturperiode (Stand: 30. Juni 2024)

Bürokratieentlastungsgesetz IV (BEG IV)

Das BEG IV soll Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung von jährlichem Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 1 Mrd. Euro entlasten. Das Entlastungsvolumen des vorliegenden Regierungsentwurfes vom 13. März 2024 setzt sich wie folgt zusammen: Das Vorhaben entlastet die Wirtschaft von jährlichem Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 944 Mio. Euro. In Bezug auf den Abbau von Bürokratiekosten im engeren Sinn leistet das BEG IV einen Beitrag in Höhe von rund 310,5 Mio. Euro. Bürgerinnen und Bürger werden um Sachkosten von rund 3,7 Mio. Euro sowie um Zeitaufwand in Höhe von rund 4 Mio. Stunden pro Jahr entlastet. Der jährliche Erfüllungsaufwand der Verwaltung soll sich um rund 73,7 Mio. Euro verringern. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung befindet sich derzeit im parlamentarischen Verfahren (Stand: 30. Juni 2024).

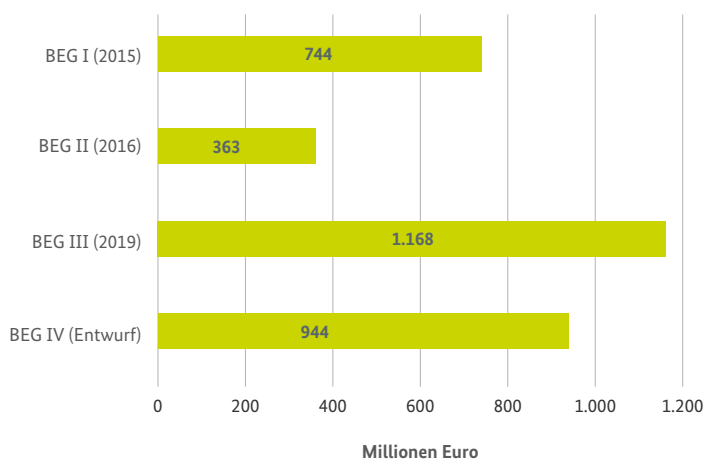


Abb. 21: Entlastung der Wirtschaft von laufendem Erfüllungsaufwand durch die Bürokratieentlastungsgesetze I bis IV (Stand: 30. Juni 2024)

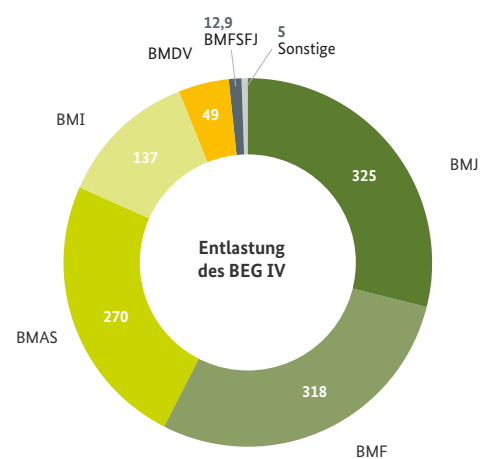


Abb. 22: Prozentualer Anteil der Bundesministerien am Entlastungsvolumen des Bürokratieentlastungsgesetzes IV (Stand: 30. Juni 2024)

Wie bereits die Bürokratieentlastungsgesetze I bis III in früheren Legislaturperioden bündelt auch das BEG IV eine Reihe von gesetzlichen Einzelmaßnahmen, die Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung von Erfüllungsaufwand entlasten. Die Federführung für den Gesetzentwurf hatte das BMJ, die übrigen Ressorts haben Beiträge aus ihrer jeweiligen fachlichen Verantwortung beigesteuert.

Zu den Maßnahmen gehören die Senkung von Formerfordernissen im Zivilrecht, die Verkürzung der Aufbewahrungspflichten für Buchungsbelege im Handels- und Steuerrecht sowie die Abschaffung der Hotelmeldepflicht für deutsche Staatsangehörige. Außerdem soll eine zentrale Datenbank für Vollmachten im Bereich der sozialen Sicherung eingerichtet werden. Auch mehrere konkrete Vorschläge des NKR hat die Bundesregierung mit dem BEG IV aufgegriffen, insbesondere die Abschaffung der aufwendigen Stichprobenprüfung von Kapitalerträgen bei Bezug der Grundrente im SGB VI.

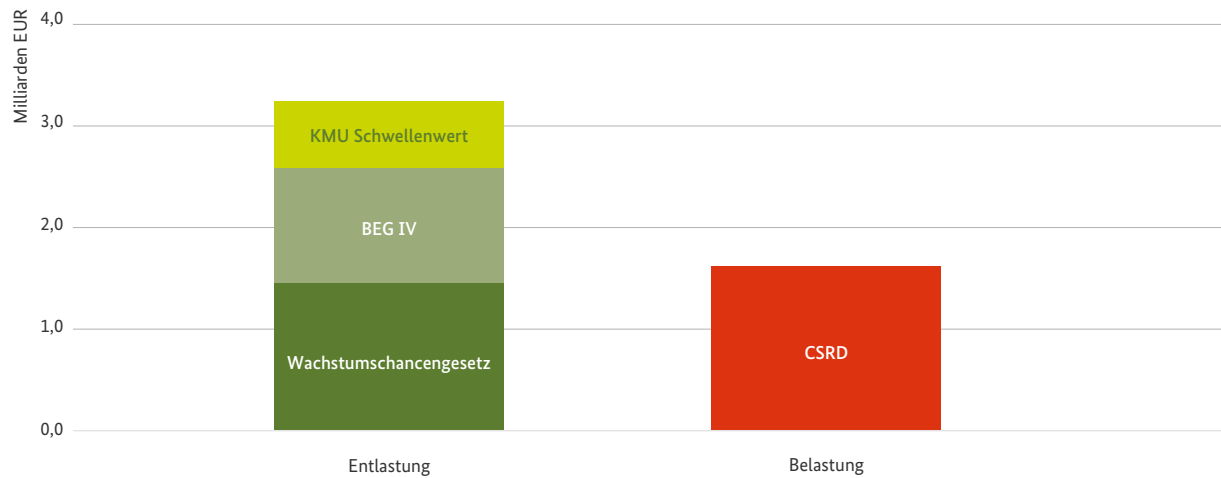


Abb. 23: Gegenüberstellung des Volumens des Entlastungspakets 2024 mit der Belastung durch neuen laufenden Erfüllungsaufwand der CSRD (Stand: 30. Juni 2024)

zurückzuführen. Das schlägt sich entsprechend auch in der Entwicklung der Bürokratiekosten nieder. Diese machen transparent, welche Kosten sich aus der Erfüllung von Informationspflichten aller Art, z. B. im Rahmen von Antragsverfahren und Statistiken, ergeben. Im aktuellen Berichtszeitraum konnten Unternehmen von jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von rund 655 Mio. Euro entlastet werden.

Im Berichtszeitraum kommen zum BEG IV noch das Wachstumschancengesetz, die Anhebung der Schwellenwerte für kleine und mittlere Unternehmen im HGB sowie die Bürokratieentlastungsverordnung hinzu. Addiert man die Entlastungen all dieser Vorhaben, ergibt sich eine Gesamtentlastung von über 3 Mrd. Euro in den Jahren 2023/24. Der NKR sieht dies als starken Auftakt, um dem wachsenden Anstieg von Erfüllungsaufwand entgegenzuwirken. Dass die Wirtschaft aber trotz dieser politischen

Corporate Sustainability Reporting Directive (CSR-Richtlinie) – Die EU-Richtlinie zur Unternehmensnachhaltigkeitsberichterstattung

Mit dem Vorhaben soll die CSR-Richtlinie, die EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung, umgesetzt werden. Unternehmen werden damit verpflichtet, mit ihrem Jahresabschluss Informationen zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken und -auswirkungen über die gesamte Wertschöpfungskette bereitzustellen. Die Angaben sollen durch Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer geprüft werden.

Ab dem Geschäftsjahr 2028 werden insgesamt rund 14 600 Unternehmen von der Pflicht zur erweiterten Nachhaltigkeitsberichterstattung betroffen sein. Diese Unternehmen werden mit jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von insgesamt rund 1,6 Mrd. Euro belastet. Noch nie wurde durch nur ein einziges Vorhaben ein so hoher Aufwuchs an Bürokratiekosten ausgelöst. Hinzu kommt nochmal einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 847 Mio. Euro.

Kraftanstrengung am Ende „nur“ um 433 Mio. Euro entlastet wird, dämpft diesen Erfolg. Grund dafür ist vor allem die nationale Umsetzung der sog. CSR-Richtlinie, die in das Ende des aktuellen Berichtszeitraums fällt.

Vor diesem Hintergrund, darf die Bundesregierung jetzt in ihren Bemühungen nicht nachlassen. Dem Auftakt müssen weitere Maßnahmen folgen: Der systematische Ansatz, den die Bundesregierung mit der umfassenden Verbändabfrage im Jahr 2023 begonnen hat, ist dafür sehr gut geeignet. Nach dem eigenen Monitoring der Bundesregierung vom Dezember 2023 soll schätzungsweise ein Drittel der rund 450 Vorschläge aufgegriffen werden. Das Monitoring besteht aus einem umfangreichen PDF-Dokument, das nicht fortlaufend aktualisiert wird. Der NKR empfiehlt, besser nachvollziehbar zu dokumentieren, welche Vorschläge bis Ende der Legislaturperiode konkret umgesetzt werden und welche nicht. Idealerweise würde den Initiatoren jeweils die Möglichkeit gegeben, auf die Darstellung zu ihrem Vorschlag zu antworten. Hilfreich hierfür wäre ein Gesetzgebungs- bzw. Konsultationsportal, das bei der Interaktion mit Stakeholdern helfen und Transparenz herstellen könnte. Der NKR bewertet positiv, dass ein solches „Online-Bürokratieentlastungsportal“ im Rahmen der Wachstumsinitiative angekündigt wurde.

Nicht nur die Wirtschaft braucht dringend Entlastungsimpulse – Belastungsgrenze der Verwaltung überschritten

Die Entlastungsinitiativen dürfen sich nicht nur auf die Wirtschaft fokussieren. So hat auch die Verwaltung mit einer immer höheren Regulierungsintensität zu kämpfen und ächzt unter der Aufgabenlast. Dass der Erfüllungsaufwand der Verwaltung nun erneut deutlich angestiegen ist, muss – auch vor dem Hintergrund der

angespannten Haushaltslage – ein deutliches Warnsignal sein. Allerdings darf sich der Diskurs nicht allein auf die Frage fokussieren, wie die Kostenfolgen finanziell gestemmt werden können. Im Lichte fehlender Fach- und Arbeitskräfte muss die Frage in den Vordergrund rücken, ob der Staat die Aufgaben, die er sich selbst gibt, überhaupt noch erfüllen kann. Dies wird am Beispiel der geplanten Einführung der Kindergrundsicherung deutlich. Allein im Zuge dieses Vorhabens ist die Bundesregierung zunächst von einem Mehrbedarf von 5 000 zusätzlichen Stellen ausgegangen. Solche Vorhaben engen nicht nur staatliche Investitionsspielräume ein, vielmehr rückt die Frage in den Vordergrund, woher so viele qualifizierte Fachkräfte auf einmal kommen sollen.

Das vorhandene Verwaltungspersonal reicht bereits heute nicht aus. Dies wird sich in den kommenden Jahren dramatisch verschärfen. Statt an dieser Stelle gegenzusteuern, wird Deutschland immer komplizierter. Der Erfüllungsaufwand ist damit längst nicht mehr nur Gradmesser für die Kostenseite, sondern auch für die Aufgabenlast und Handlungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt. Auch um das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die staatliche Handlungsfähigkeit sicherzustellen, muss künftig jeder zusätzliche Euro Erfüllungsaufwand, der mehr Personal kostet, kritisch hinterfragt werden. Dafür braucht es eine Belastungsbremse für die Verwaltung. Hier sollte sich die Bundesregierung dazu bekennen, die für die Wirtschaft etablierte „One in one out“-Regel auf die Verwaltung zu übertragen. Dies sollte kombiniert werden mit dem verstärkten Einsatz von Praxischecks, die nicht nur Unternehmen einbeziehen, sondern auch nach gezielten Entlastungsmöglichkeiten für die Verwaltung suchen.

Bürgerinnen und Bürger bleiben bei Bürokratieentlastungsinitiativen der Bundesregierung weitestgehend außen vor

Die gute Nachricht: Bürgerinnen und Bürger werden im aktuellen Berichtszeitraum – anders als die Verwaltung – alles in allem nicht mit zusätzlichem Erfüllungsaufwand belastet. Allerdings: Entlastet werden sie auch nicht. Im aktuellen Berichtszeitraum stand klar die Wirtschaft im Fokus der politischen Entlastungsbemühungen. So findet sich im Rahmen des Bürokratieentlastungsgesetzes IV mit der Abschaffung der Hotelmeldepflicht lediglich eine Maßnahme, die Bürgerinnen und Bürger von Erfüllungsaufwand in nennenswerter Höhe (74 Mio. Euro) entlastet.

Die Bundesregierung sollte in der verbleibenden Zeit der Legislaturperiode auch die Bürgerinnen und Bürger stärker in ihre Entlastungsbemühungen einbeziehen: Um den notwendigen klimaneutralen Umbau der Gesellschaft zu stemmen, werden Bürgerinnen und Bürger in den kommenden Jahren vor erhebliche finanzielle Herausforderungen gestellt, insbesondere durch das im letzten Berichtszeitraum 2022/23 auf den Weg gebrachte Gebäudeenergiegesetz, welches Bürgerinnen und Bürger jährlich mit rund 5,1 Mrd. Euro belasten wird. Auch wenn sich diese hohen Aufwände möglicherweise langfristig durch das Heizen mit erneuerbaren Energien monetär amortisieren (siehe NKR-Jahresbericht 2023, S. 22), braucht es kurz- und mittelfristig dringend Entlastungsimpulse.

Einmaliger Erfüllungsaufwand deutlich zu hoch

Neben den dauerhaften Aufgaben und Pflichten haben neue gesetzliche Regelungen häufig auch einmalige Umstellungstätigkeiten zur Folge. Dieser einmalige Erfüllungsaufwand beträgt für alle drei Normadressatengruppen im aktuellen

Berichtszeitraum rund 6,5 Mrd. Euro. Den Einmalaufwand spürt dabei erneut am deutlichsten die Wirtschaft (3,8 Mrd. Euro). Zwar ist der Einmalaufwand im aktuellen Berichtszeitraum deutlich geringer als im letzten Berichtszeitraum 2022/23, aber immer noch höher als in den meisten der vorangegangenen Berichtszeiträume (siehe Abb. 24).

Der einmalige Erfüllungsaufwand setzt sich z.B. zusammen aus Anschaffungs- oder Nachrüstungsinvestitionen, Bürokratiekosten aus einmaligen Informationspflichten oder Anpassungen von Organisationsstrukturen. Darüber hinaus verursacht auch die Einarbeitung in eine neue rechtliche Regelung selbst Aufwände. Normadressaten müssen sich mit den neuen Regelungen vertraut machen, bei komplexen Novellierungen sind mitunter spezielle Schulungen erforderlich.

Während der jährliche Erfüllungsaufwand sinnbildlich mit wiederholten Tätigkeiten, d.h. einer gewissen Routine, assoziiert werden kann, wird der Umstellungsaufwand von den Betroffenen oftmals als besonders belastend wahrgenommen. Studien zeigen, dass die gefühlte Belastung des Umstellungsaufwands deshalb als besonders hoch eingeschätzt wird, weil sie zusätzlich zum ohnehin fordernden Alltagsgeschäft, d.h. „außer der Reihe“ bewältigt werden muss (siehe Abb. 25).

Bislang hat die Bundesregierung keinen Mechanismus gefunden, um den Einmalaufwand wirksam zu begrenzen. Demgegenüber hat der NKR wiederholt vorgeschlagen, den einmaligen Erfüllungsaufwand stärker dadurch ins Bewusstsein der Politik zu bringen, dass er beim jährlichen Erfüllungsaufwand angerechnet wird. Demnach sollten einmalige Belastungen im Sinne eines „Abschreibeverfahrens“ jährlich zu 25 % angerechnet und über die „One in one out“-Regel kompensiert werden.

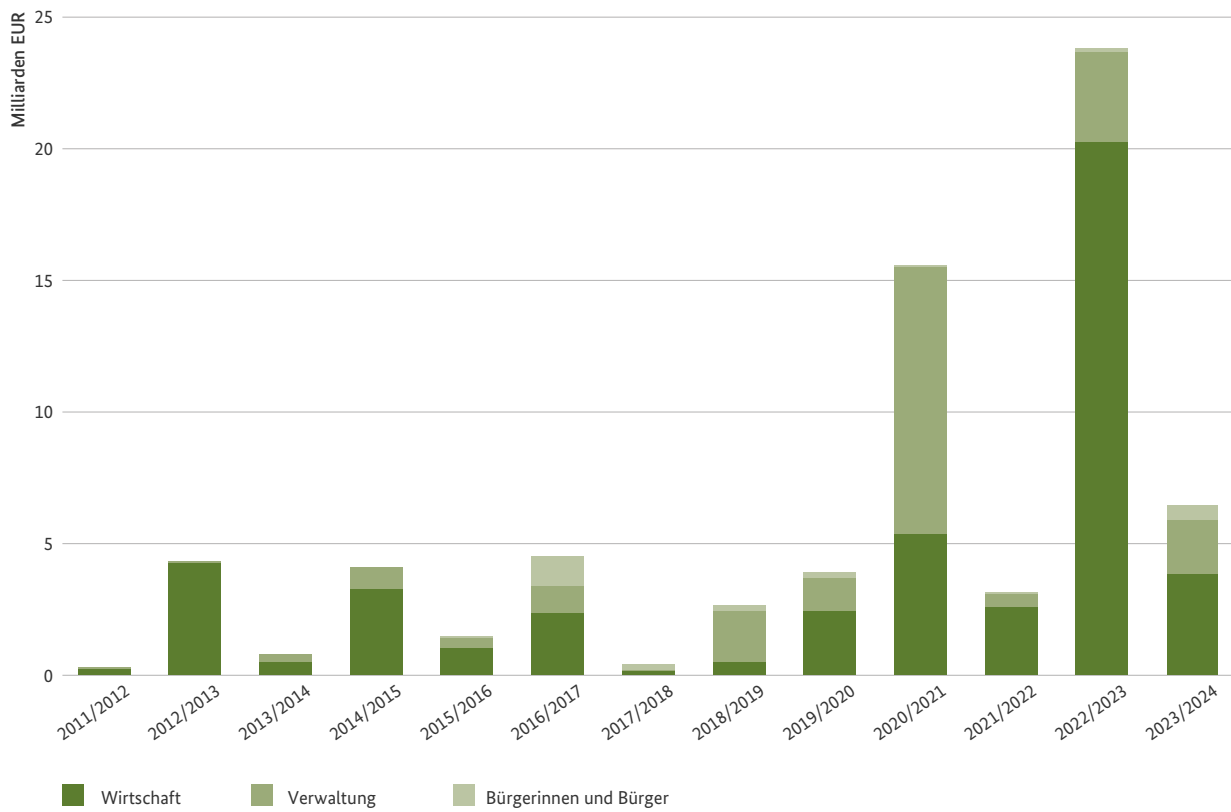


Abb. 24: Einmaliger Erfüllungsaufwand im Zeitverlauf (Stand: 30. Juni 2024)

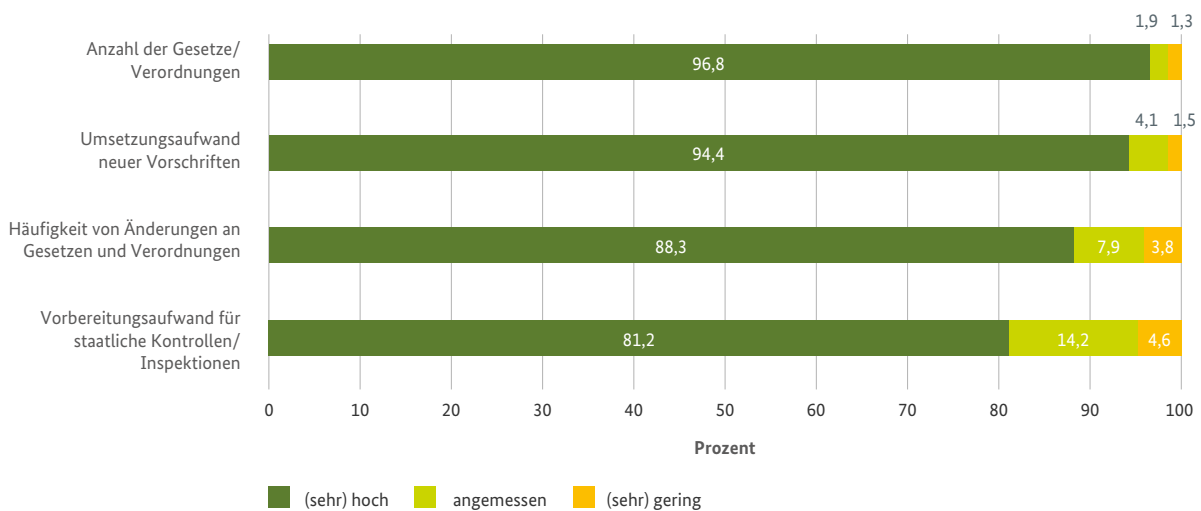


Abb. 25: Belastung durch verschiedene Bürokratiekomponenten (Quelle: IfM Bonn. Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland, 2023)

„One in one out“, Bürokratieabbau nicht nur national denken

Die im Jahr 2015 eingeführte „One in one out“-Regel sieht vor, dass jede Vorgabe, die die Wirtschaft belastet, als „In“ spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode durch eine entlastende Vorgabe, ein „Out“, ausgeglichen werden muss. Dadurch soll der jährliche Erfüllungsaufwand dauerhaft begrenzt werden.

Im Berichtszeitraum 2023/24 fällt die „One in one out“-Bilanz positiv aus. Den Belastungen („Ins“) von rund 1,16 Mrd. Euro standen Entlastungen („Outs“) von rund 2,63 Mrd. Euro gegenüber. Im Saldo ergab sich daraus ein „Out“ von rund 1,47 Mrd. Euro. Das ist beachtlich. Denn dieses „Out“ ist fast genauso hoch wie das „Out“ von rund 1,6 Mrd. Euro, welches in der gesamten vergangenen Legislaturperiode erzielt wurde.

Gegenüber dem Startzeitpunkt 2015 ist die Belastung der Wirtschaft gemäß „One in one

out“-Definition um 4,8 Mrd. Euro gesunken. Dieses zunächst sehr positive Bild bedarf jedoch einer genaueren Einordnung: Denn bestehende Ausnahmen, allen voran die Ausklammerung von EU-Recht, verzerren das Bild. Würden die Ausnahmen einberechnet, ergäbe sich längst kein „Out“ mehr, sondern ein „In“ in Milliardenhöhe. Daher erstellt der NKR eine zusätzliche „One in one out“-Visualisierung, die den Effekt der Ausnahmen deutlich macht (siehe Abb. 2).

In den aktuellen Berichtszeitraum fällt die nationale Umsetzung der europäischen CSR-Richtlinie. Der daraus resultierende jährliche Erfüllungsaufwand in Höhe von 1,6 Mrd. Euro fließt – aufgrund der EU-Ausnahme – nicht in die „One in one out“-Bilanz ein.

Das heißt aber nicht, dass aus Brüssel nur bürokratische Belastungen kommen. Die Anhebung der monetären Schwellenwerte zur Bestimmung der Unternehmensgrößenklassen und der größenabhängigen Befreiung von der Pflicht zur

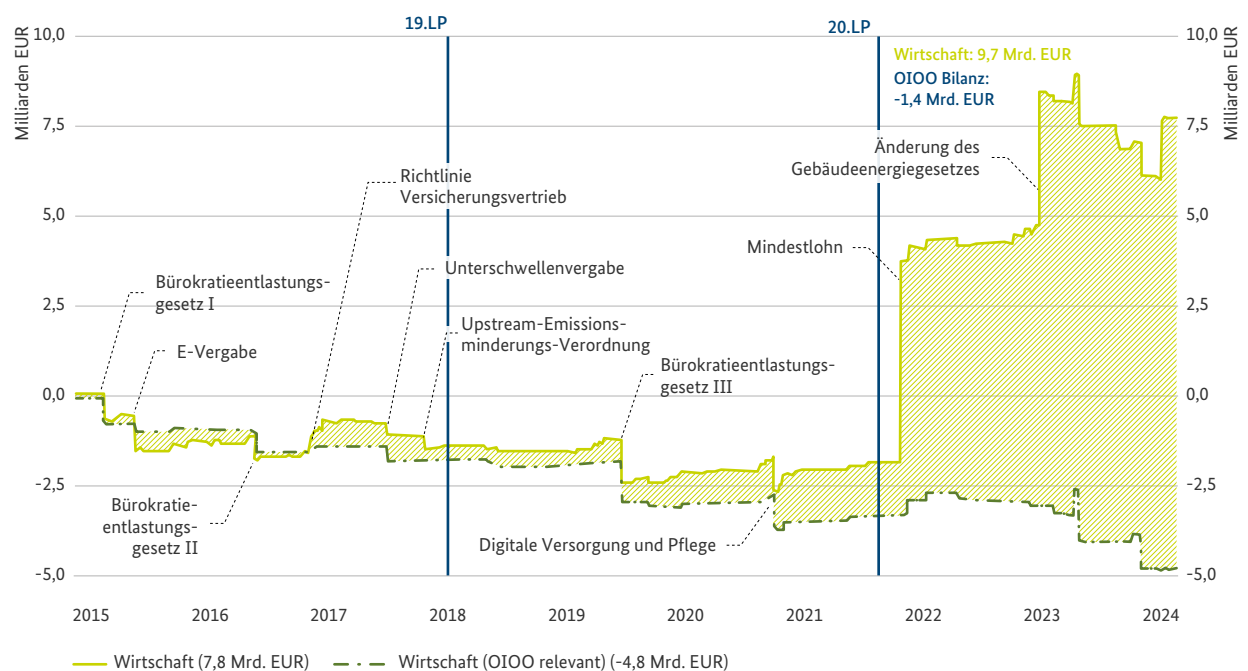


Abb. 26: Entwicklung der „One in one out“-Bilanz seit 2015 (schraffierte Fläche zeigt Bilanzierungslücke)

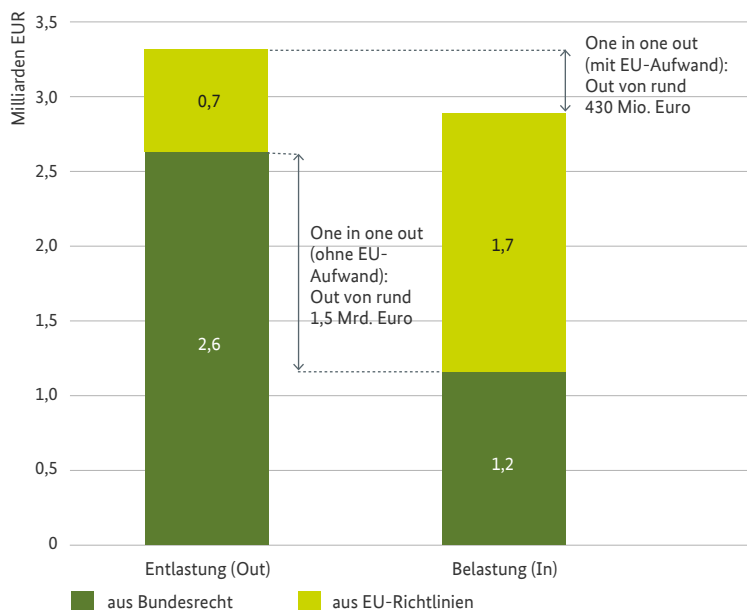


Abb. 27: Belastung und Entlastung mit und ohne Aufwand aus EU-Recht im aktuellen Berichtszeitraum

Aufstellung eines Konzernabschlusses und eines Konzernlageberichts – mit einer Entlastung von jährlichem Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 650 Mio. Euro – resultiert ebenfalls aus der Umsetzung von EU-Recht. Auch diese Entlastung findet sich entsprechend nicht in der „One in one out“-Bilanz wieder. Allerdings muss festgehalten werden: Die vergangenen Jahre haben gezeigt, aus Europa kommen durchschnittlich deutlich mehr belastende als entlastende Regelungen (siehe Kapitel 5. EU-Ebene).

Aber auch unter Berücksichtigung aller Be- und Entlastungen aus EU-Richtlinien würde sich für den aktuellen Berichtszeitraum immerhin noch ein „Out“ von 433 Mio. Euro ergeben. Das ist vor dem Hintergrund der Umsetzung der CSR-Richtlinie beeindruckend und zeigt: Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg.

Es macht aber zugleich klar: Eine rein nationale Bürokratieabbaustrategie greift deutlich zu kurz. Um zu einer spürbaren Entlastung

von unnötigen bürokratischen Aufwänden zu kommen, sollte sich die Bundesregierung in dem Umfang, wie sie es im aktuellen Berichtszeitraum auf nationaler Ebene getan hat, auch auf europäischer Ebene für Bürokratieabbau einsetzen (siehe Kapitel 5. EU-Ebene). Ein erster notwendiger und konsequenter Schritt wäre es, auch Aufwände aus EU-Richtlinien in der „One in one out“-Bilanz zu berücksichtigen.

Zwischenfazit der Legislatur und Empfehlungen des NKR

Der Beginn der Legislaturperiode war durch einen enormen Aufwuchs an jährlichem Erfüllungsaufwand und immensen Umstellungsaufwänden gekennzeichnet. Jetzt – zur Mitte der Legislaturperiode – konnte die Bundesregierung die ersten wichtigen Impulse setzen und den Aufwuchs – zumindest für die Wirtschaft – stoppen. Von der notwendigen Kehrtwende sind wir aber noch weit entfernt. Im Zwischenfazit bleibt festzuhalten: Trotz der respektablen

Bemühungen der Bundesregierung im aktuellen Berichtszeitraum reicht das geschnürte Entlastungspaket nicht aus, um den jährlichen Erfüllungsaufwand für alle drei Normadressaten unter den Ausgangswert des Vorjahres zu drücken. Die bisherigen Bemühungen können also lediglich ein Auftakt sein. Bis zum Ende der Legislatur bedarf es einer Strategie für einen systematischen und übergreifenden Bürokratieabbauprozess.

Es ist positiv zu bewerten, dass die Bundesregierung diesen Umstand anerkennt und im Rahmen ihrer Wachstumsinitiative beschlossen hat, einen systematischen „Belastungsabbaupfad“ festzulegen, mit dem die Gesamtbelastung aus

Bundesgesetzen Jahr für Jahr sinken soll. Dafür sollen – in Analogie zum Jahressteuergesetz – Jahresbürokratieentlastungsgesetze verabschiedet werden.

1. Aus Sicht des NKR sollte der Systemwechsel dadurch abgesichert werden, dass konkrete Zielvorgaben definiert werden; z. B. Absenkung der Bürokratiekosten um 4 Mrd. Euro pro Jahr.

2. Das bestehende „One in one out“-System sollte so verschärft werden, dass die Menge an „bürokratischen Verschmutzungsrechten“ weiter begrenzt bzw. verknappt wird. Dadurch entstehen zusätzliche Anreize zur Bürokratievermeidung (siehe Kasten).

Quantitative Methodenvorschläge des NKR

Der NKR erneuert seine Methodenvorschläge zur Schätzung des Erfüllungsaufwands (siehe NKR-Jahresbericht 2023, S. 75) mit der Zielsetzung eines nachhaltigen Bürokratieabbaus. Derzeit werden diese Vorschläge von der Bundesregierung geprüft.

- 1. Schärfung von „One in one out“ durch Einbeziehung des gesamten Erfüllungsaufwands für alle drei Normadressaten sowohl aus nationalem Recht wie aus EU-Vorgaben.*
- 2. Konsequente Umsetzung der Beschlusslage zu „One in one out“ durch Konkretisierung der Entlastungsmaßnahmen und ressortscharfe Bilanzierung.*
- 3. Ausweisung der reinen Bürokratiekosten für alle drei Normadressaten und Festlegung eines neuen 25 %-Abbauzieles.*
- 4. Vereinfachung von Kostenfolgeschätzungen bei gleichzeitiger Erhöhung des Wirkungsgrads z. B. durch Fokussierung auf Hauptkostentreiber.*
- 5. Überprüfung des EU-ex-ante-Verfahrens mit dem Ziel, bürokratische Auswirkungen von EU-Recht in den Fokus der deutschen Verhandlungsposition in den EU-Ratsarbeitsgruppen zu rücken.*

4.2 60 konkrete Vorschläge des NKR zum Bürokratieabbau

Der NKR hat den gesetzlichen Auftrag, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf dem Gebiet des Bürokratieabbaus und der Besseren Rechtsetzung zu unterstützen (siehe § 1 Abs. 2 NKR-G). Neben der Prüfung von

Regelungsvorhaben erarbeitet der NKR deshalb Vorschläge zum Abbau von Bürokratie und zur Digitalisierung der Verwaltung.

Mit folgender Zusammenstellung hat der NKR 10 Ziele für den Bürokratieabbau formuliert und 60 konkrete Beispiele aufgezeigt, wie bürokratische Belastungen spürbar abgebaut werden können.

10 Ziele – 60 konkrete Beispiele des NKR zum Bürokratieabbau

(Stand: 1. Juli 2024)

1. Planungs- und Genehmigungsverfahren vereinfachen und beschleunigen

- Landesbauordnungen bundesweit harmonisieren, v. a. beim Brandschutz
- Genehmigungsfiktion nach Ablauf von adäquaten Fristen zur Bearbeitung und Entscheidung
- Stichtagsregelungen für Antragsunterlagen, damit diese nicht neu eingereicht werden müssen, wenn sich zwischenzeitlich die gesetzlichen Vorgaben ändern
- bei Umweltverträglichkeitsprüfung Bagatellschwellen für kleinere Vorhaben einführen und Ersatzbauten ausnehmen
- bisher verpflichtende öffentliche Erörterungstermine ins Ermessen der Behörden stellen; keine Beteiligung von Nichtbetroffenen
- mittelfristig digitale Plattformen schaffen, über die Anträge und Unterlagen eingereicht, geprüft und zurückgesendet werden können und die Öffentlichkeitsbeteiligung gesteuert und koordiniert werden kann
- Genehmigungen von Großraum- und Schwertransporten vereinfachen; bundeseinheitliche Regelungen schaffen; Unterschreitungen von genehmigten Abmessungen praxistauglich zulassen
- erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG bei Klagen gegen länderübergreifende und national bedeutsame Infrastrukturvorhaben einführen (wie bei LNG-Terminals)

- einheitliche Standards für Natur- und Artenschutz festsetzen; gefährdete Tierarten in abschließender Liste festlegen



QR-Code scannen

Direkt zum NKR-Positionspapier zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

2. Verwaltungsvollzug vereinfachen, Entscheidungsspielräume erweitern

- Umtausch von Führerscheinen durch die örtliche Fahrerlaubnisbehörde auch dann ermöglichen, wenn der vorgelegte alte Führerschein von einer anderen Behörde ausgestellt wurde; Karteikartenabschrift soll nicht mehr erforderlich sein
- Möglichkeit bei Bagatellbeträgen auf Rückforderungen zu verzichten, wenn keine Rückzahlung zu erwarten ist, z. B. für überzahlte Sozialhilfe bis zu 100 Euro
- Option, bei unklarer Sachlage vorläufig zu entscheiden und vorläufig gewährte Leistungen nur stichprobenhaft oder bei Verdacht überprüfen; vorläufige Entscheidungen sind spätestens nach Ablauf eines Jahres endgültig, z. B. bei der Einkommensanrechnung nach dem BAföG
- auf Vorlage der Wohnungsgeberbestätigung beim Einwohnermeldeamt verzichten, wenn Kopie des Mietvertrages vorgelegt wird
- zur Plausibilisierung von Angaben gängige Nachweise statt verpflichtender Vordrucke, z. B. beim Bildungs- und Teilhabepaket einfache Kostennachweise, wie Eintrittskarten fürs Museum, akzeptieren
- Abrechnung der Personalkosten von Kommunen, die die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende übernommen haben, pauschalisieren statt aufwendiger Spitzabrechnungen

3. Digitale Kommunikation zum Regelfall machen

- Schriftformerfordernisse abschaffen, z. B.
 - für den Antrag geringfügig Beschäftigter (Minijobber) auf Befreiung von der Rentenversicherung
 - für die Erklärung von Rentnern zum Verzicht auf Versicherungsfreiheit bei Beschäftigung
 - Auszahlungsanordnungen von Bundesbehörden an die Bundeskasse ohne händische Unterschriften digital ermöglichen

- Register modernisieren: Daten sollen laufen – nicht die Bürgerinnen und Bürger; Daten nur noch an eine Stelle melden, von dort bei Bedarf von anderen öffentlichen Stellen digital abrufen (Once-Only-Prinzip)
- Anmeldung eines Zweitwohnsitzes digital ermöglichen
- Eingaben an Behörden elektronisch ermöglichen; Behörden in weiteren Bereichen automatisierte Bescheide erlauben; einfache Antwortmöglichkeit bereitstellen über Portal-Lösungen, mindestens durch Angabe der E-Mail-Adresse
- für digitale Kommunikation und Interaktion bürgernahe Lösungen gewährleisten; Unterstützung durch Bots/KI, um passgenau zu digitalen Angeboten zu navigieren (z. B. im Falle drohender Arbeitslosigkeit)
- elektronische Brieftasche für Mobiltelefone bereitstellen (EUID-Wallet); Nachweise einfach digital erstellen, freigeben und versenden
- Statistikpflichten durch verfügbare Daten aus Verwaltungsregistern ersetzen
- vorgeschriebene Gebrauchs- und Sicherheitsanleitungen mittels QR-Codes auf der Verpackung bereitstellen statt in Papierform

4. Ehrenamtliches Engagement vereinfachen

- Länder schließen Gesamtverträge auch für Vereine mit der GEMA (gleich dem Vertrag für Landessportverbände im Fußball); Senkung der Kosten und des administrativen Aufwands für Vereine bei Veranstaltungen
- digitale Basisdienste für Vereine durch die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt zentral anbieten (z. B. Videokonferenz-, E-Mail-, Kassen- und Mitgliederverwaltungssysteme); einheitliche Schnittstellen mit öffentlicher Verwaltung, um medienbruchfrei übermitteln zu können
- Gemeinnützigkeitsprüfung für kleine Vereine (Abgabe von Steuererklärung und Tätigkeitsbericht) alle 5 statt bisher 3 Jahre
- Ehrenamtliche in der Katastrophenhilfe (z. B. vom DRK) bei Einsatz mit denen der Freiwilligen Feuerwehr gleichstellen, unmittelbare Freistellung statt vorherigem Urlaubsantrag

5. Sozialleistungssysteme und deren Verwaltung neu organisieren

- das komplexe System von Sozialleistungen aus Kindergeld, Kinderzuschlag, Elterngeld, Leistungen zur Bildung und Teilhabe, Bürgergeld, Wohngeld und BAföG neu ordnen
- die Grundsicherung entflechten: Bürgergeld als Individualleistung für Volljährige, Kindergrundsicherung als Individualleistung für Kinder und Wohngeld als Leistung auf Haushaltsebene
- den Einkommensbegriff modularisieren und vereinfachen: Zerlegung des Einkommensbegriffs in eindeutig definierte Bausteine, auf die Behörden digital zugreifen können



QR-Code scannen

[Direkt zum NKR-Gutachten zum modularen Einkommensbegriff](#)

- den Vermögensbegriff vereinheitlichen: Schonvermögen bei den einzelnen Fürsorgeleistungen einheitlich definieren (z. B. ist derzeit ein Pkw beim Wohngeld Schonvermögen, beim BAföG dagegen nicht)
- ganzheitliche Beratung vor Ort für alle Leistungen durch örtliche Stellen anbieten (Frontoffice: Jobcenter werden „Servicecenter für Arbeit und Soziales“)
- Sozialleistungen überörtlich bündeln (Backoffice), zentrales Portal schaffen (One-Stop-Shop) und digital verwalten
- vorhandene Daten, z. B. Einkommensnachweise, zwischen Behörden elektronisch abrufen (Once-Only-Prinzip)



QR-Code scannen

[Direkt zum NKR-Gutachten zu Sozialleistungen](#)

6. Kleine und mittlere Unternehmen gezielt bürokratisch entlasten

- Aufbewahrungsfristen für Buchungsbelege im Handels- und Steuerrecht mindestens um ein weiteres Jahr (auf 7 Jahre) verkürzen; ggf. auch auf 5 Jahre (BEG IV wird Verkürzung von 10 auf 8 Jahre bringen)
- Bündelung der Umlageverfahren für Lohnfortzahlungen im Fall von Arbeitsunfähigkeit bzw. Mutterschutz bei einer Krankenkasse

- Saisonarbeitsverhältnisse im Steuer- und Sozialversicherungsrecht einheitlich definieren; Vermeidung unnötiger Doppelprüfungen



QR-Code scannen

[Direkt zum Destatis-Projektbericht zur kurzfristigen Beschäftigung](#)

- pragmatische, einfach handhabbare Lösungen für die Pflicht zur Arbeitszeiterfassung gewährleisten

7. Goldplating bei Vorgaben der EU abbauen

- Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz auf EU-Vorgaben reduzieren: nur auf Unternehmen mit Umsatz > 450 Mio. Euro anwenden (dadurch nur noch Hälfte der Unternehmen betroffen) und Risikobewertung für Zulieferer mit Sitz in der EU vereinfachen
- im Tierarzneimittelgesetz die Melde-, Prüf- und Aufzeichnungspflichten für Tierärzte und Behörden auf die EU-Vorgaben zurückführen



QR-Code scannen

[Direkt zum Gesetzentwurf; S. 39 ff.](#)

- zusätzliche Pflichten für Kreditinstitute des Kreditzweitmarkts über die EU-RL hinaus vermeiden; keine zusätzlichen Pflichten für Jahresabschluss und unterjährige Meldungen



QR-Code scannen

[Direkt zur NKR-Stellungnahme Nr. 6815](#)

- genehmigungsbedürftige Anlagen in der Liste der Bundesimmissionsschutz-VO auf die in der EU-RL genannten Fälle reduzieren, z. B. kleinere Anlagen zur Weiterverarbeitung von Rohstahl ausnehmen

8. Förderbedingungen vereinfachen

- aufwendige Antragstellungen vermeiden, z. B. Fördergegenstände jeweils inhaltlich ohne Überschneidungen von Förderprogrammen klar abgrenzen, alle Voraussetzungen (z. B. Eigenanteile) an einem Ort veröffentlichen

- Umfang der Nachweise für die Mittelverwendung im angemessenen Verhältnis zur Höhe der Förderung
- adäquate Bindungsfristen klar kommunizieren und praktikabel gestalten, z. B. Umbauten zulassen, wenn Ursprungszweck erhalten bleibt
- Richtlinie für Filmförderung des Bundes entschlacken, z. B. keine dezidierten Einzelvorgaben für Essgeschirr und Menüauswahl für das Essen der Mitarbeiter bei der Filmproduktion

9. Fachkräfteeinwanderung beschleunigen, Berufsankennung vereinfachen

- digitaler One-Stop-Shop für die Fachkräfteeinwanderung (Digitalisierung Visaverfahren und Integration aller Anträge und Nachweise, einschließlich Berufsankennung)
- zentrale Onlinedienste für Verfahren der beschleunigten Fachkräfteeinwanderung in allen Bundesländern einrichten
- die Feststellung über die Gleichwertigkeit von ausländischen Berufsqualifikationen vereinheitlichen; Teilqualifikationen zulassen; länderübergreifend und bundeseinheitlich maßgebende Anerkennungsstellen bestimmen



QR-Code scannen

[Direkt zum NKR-Positionspapier zur Fachkräfteeinwanderung](#)

10. Vergaberecht und öffentliches Beschaffungswesen vereinfachen

- vergaberechtliche Regelungen auf Länderebene vereinheitlichen oder abschaffen
- Dringlichkeitsvergaben einfacher zulassen
- mündliche Verhandlungen virtuell ermöglichen
- Schwellenwerte für die verschiedenen Formen der Vergabe erhöhen; z. B. freihändige Vergabe im Baubereich bis 20 000 Euro (statt 10 000) ermöglichen
- eVergabe-Plattform um „Good-Practice“-Beispiele erweitern

Die Beispiele machen deutlich, dass die meisten dieser Vorschläge Bundesrecht betreffen und vom Bundesgesetzgeber umgesetzt werden können. Einige Verbesserungen liegen in den Verantwortungsbereichen der EU, von Bundesländern oder Selbstverwaltungskörperschaften und können von deren normgebenden Organen aufgegriffen werden. Soweit einzelne Beispiele auf untergesetzliche Vorgaben des Vollzugs zurückzuführen sind, lassen sich die Vereinfachungen direkt von der öffentlichen Verwaltung realisieren.

Bisher scheitert der Abbau bürokratischer Regelungen häufig daran, dass Bestimmungen ein hohes Maß an Einzelfallgerechtigkeit sowie ausgeprägte Sicherheits- und Umweltstandards gewährleisten sollen. Die Verwirklichung dieses für notwendig erachteten hohen Anspruchsniveaus bedingt sowohl bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, bei Unternehmen sowie der öffentlichen Verwaltung oft beträchtlichen Aufwand. Für die Zukunft sollte daher stärker reflektiert werden, ob der bürokratische Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem konkret verfolgten Anspruchsniveau steht.

*„Es wird Zeit, dass wir uns von unserem Perfektionsanspruch verabschieden zugunsten robuster Regelungen. Die Grundidee ist dabei, dass die mit den Regeln verbundenen Ziele (z. B. die Einhaltung bestimmter Sicherheitsstandards, Reduzierung von Schadstoffen) mit einer besseren Regulierung nicht immer perfekt, aber doch weitgehend erreicht werden können, ohne die betroffenen Bürger und Unternehmen und die Verwaltungen selbst mit bürokratischen Lasten zu überfordern. Bessere Regulierung meint vor allem unnötige Informations- und Erfüllungsaufwände abzuschaffen, mehr **Pauschalierungen, Bagatellgrenzen, Stichtagsregelungen und Genehmigungsfiktionen** einzuführen, die Möglichkeiten der Digitalisierung besser zu nutzen und alles zu unternehmen, um komplexe oder unnötige Verfahren möglichst zu vermeiden ...“*
[Hervorhebungen durch NKR].

Zitat Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Andreas Voßkuhle, Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D., und Prof. Dr. Jörg Bogumil, Universität Bochum, in „Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt“ in FAZ vom 8. Februar 2024

Die konkreten Vorschläge des NKR zum Bürokratieabbau entsprechen exakt diesen Kriterien und Zielen.

5

EU-Ebene

5.1 Aktivitäten und Maßnahmen EU-KOM

Erfüllungsaufwand aus EU Vorhaben

Wenn man dem Bericht des ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten Enrico Letta zur Zukunft des EU-Binnenmarktes Glauben schenkt, resultiert etwa 80 % der nationalen Gesetzgebung aus Entscheidungen in Brüssel. Das bedeutet wiederum, dass auch ein erheblicher Anteil des Erfüllungsaufwands aus EU-Gesetzgebung stammt, entweder direkt aus EU-Verordnungen oder in Verbindung mit der nationalen Umsetzung von EU-Richtlinien.

Von 2020 bis Ende 2023 hat die aktuelle Europäische Kommission insgesamt 428 Legislativvorschläge vorgelegt. Über 230 davon waren politische Initiativen, die im Rahmen der jährlichen Arbeitsprogramme der Kommission angekündigt worden sind.¹

Der Anteil von EU-Gesetzgebung am Erfüllungsaufwand für Normadressaten in Deutschland kann allerdings aktuell nicht beziffert werden. Nur für die Wirtschaft können als Anhaltspunkt Daten dienen, die seit Einführung der nationalen „One in one out“-Regel in 2015 zur Verfügung stehen. Denn Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, der sich aus der Umsetzung von EU-Richtlinien ergibt, wird bisher separat berechnet. Demnach können 70 % der laufenden Belastungen und rund 20 % der laufenden Entlastungen für die Wirtschaft auf die Umsetzung von EU-Richtlinien zurückgeführt werden.

Dieser Anteil variiert allerdings von Jahr zu Jahr: Im aktuellen Berichtszeitraum war der Anteil bei den Belastungen mit 60 % etwas geringer als der langjährige Durchschnitt.

Insbesondere Regelungsvorhaben mit einer relativ hohen Belastung, wie die Umsetzung der CSRD-Richtlinie, können zu erheblichen Differenzen führen.

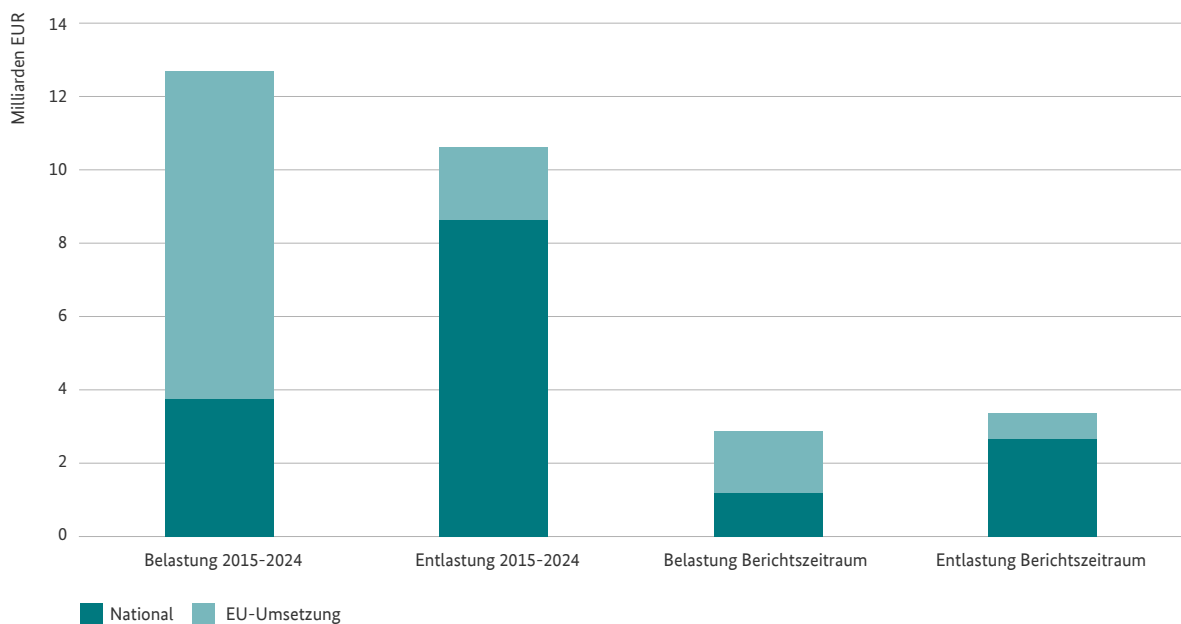


Abb. 28: Erfüllungsaufwand Vergleich National und EU

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9394-2024-INIT/en/pdf>

Rechnerisch nicht berücksichtigt werden zum einen der einmalige Erfüllungsaufwand, der Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung sowie der Erfüllungsaufwand, der sich aus unmittelbar geltenden EU-Verordnungen ergibt.

Aktivitäten und Maßnahmen der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission hat insbesondere in der Legislaturperiode 2019-2024 neue Bürokratieabbaumaßnahmen eingeführt, vor allem die „One in one out“-Regel.

Bis zur Einführung der „One in one out“-Regel in 2021 wurde der Erfüllungsaufwand auf EU-Ebene nicht aggregiert erfasst. Seitdem veröffentlicht die Kommission jährlich im Rahmen des sog. „Annual Burden Survey“ eine Bilanz der Bürokratiekosten für Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft. Aktuell liegen nur Zahlen für das

Jahr 2022 vor. In diesem Zeitraum weist die Kommission ein EU-weiteres „Out“ von im Saldo rund 7,3 Mrd. Euro aus. In dieser Bilanz enthalten sind allerdings nur Bürokratiekosten. Der gesamte Erfüllungsaufwand dürfte deutlich höher ausfallen. Allein die zehn europäischen Vorhaben mit den höchsten Bürokratiekosten in diesem Zeitraum haben einen jährlichen Erfüllungsaufwand von über 27 Mrd. Euro verursacht.

Neben der „One in one out“-Regel der EU wurden auch ein Abbauziel von 25 % für Bürokratiekosten aus Berichtspflichten eingeführt und konkrete Entlastungsmaßnahmen angekündigt. Inwiefern diese auch in einer spürbaren Wirkung für Normadressaten in den Mitgliedstaaten resultieren, lässt sich noch nicht bewerten. Erst mit dem nächsten „Annual Burden Survey“-Bericht werden neue Erkenntnisse auf EU-Ebene vorliegen. Die Europäische Kommission erwartet allerdings, dass diese Maßnahmen zu einer Entlastung von etwa 4 Mrd. Euro beitragen werden.

„Vor dem Hintergrund beispielloser geopolitischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und technologischer Herausforderungen ist die Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Sicherheit der EU von höchster Priorität. Das ist das Ziel unserer neuen politischen Initiativen für 2024. Wir werden dabei die Anforderungen an Unternehmen und Verwaltungen und den Bürokratieabbau für unsere Unternehmen und Verwaltungen miteinander abwägen.“

Ursula von der Leyen, Präsidentin der Europäischen Kommission in einer Pressemitteilung, Arbeitsprogramm für 2024, 17. Oktober 2023

Diese Maßnahmen bauen auf einem etablierten System auf, das Gesetzesfolgenabschätzungen (Impact Assessments), Evaluierungen und teilunabhängige Kontrolle durch das Regulatory Scrutiny Board (RSB) beinhaltet. Das wird auch in den OECD Rankings deutlich: In vielen Kategorien (Folgenabschätzung, ex-post-Evaluierung, Beteiligung) belegt die EU einen der ersten Plätze².

Gleichzeitig ist die Kommission nicht alleine für die Folgekosten aus Europäischen Vorhaben verantwortlich: Änderungen im Europäischen Parlament und im Rat können erhebliche Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand haben. Mit der Interinstitutionellen Vereinbarung³ aus dem Jahr 2016 haben sich die drei Organe darauf verständigt, „Überregulierung und

² OECD (2021), OECD Regulatory Policy Outlook 2021

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>

Regulatory Scrutiny Board (RSB) – der Ausschuss für Regulierungskontrolle

Das RSB wurde im Jahr 2015 als eigenständiges Kontrollgremium innerhalb der Europäischen Kommission etabliert. Seit 2024 zählt das RSB neun Mitglieder. Der Vorsitzende und vier der Mitglieder sind hochrangige Kommissionsbeamte, weitere vier Mitglieder sind externe Experten. Das RSB überprüft die Qualität der Impact Assessments (Folgenabschätzungen) der Europäischen Kommission. Hinzu kommt die qualitative Überprüfung bedeutsamer Evaluierungen sowie der sog. „Fitness Checks“. Die Rolle des RSB entspricht damit grundsätzlich der des NKR, wenngleich das RSB nur zum Teil aus unabhängigen Experten besteht. Zwischen RSB und NKR bestehen regelmäßige Kontakte und ein Austausch u. a. im Rahmen der Jahreskonferenzen und sog. „Scrutiniser“-Seminaren.

Das RSB gibt zu den geprüften Impact Assessments öffentlich Stellungnahmen ab. Eine Stellungnahme kann „positiv“, „positiv mit Vorbehalten“ oder „negativ“ ausfallen. Die Kommission kann einen Legislativvorschlag nur mit einer positiven Stellungnahme oder einer positiven Stellungnahme mit Vorbehalten dem Kollegium vorlegen. Bei einer negativen Stellungnahme muss ein Impact Assessment überarbeitet und erneut vorgelegt werden. Bei der zweiten negativen Stellungnahme (sog. „double negative“) kann nur der für Bessere Rechtsetzung zuständige Vizepräsident der Kommission (aktuell Maroš Šefčovič) den Regelungsentwurf zur weiteren Abstimmung in der Kommission vorlegen. Damit ist das RSB mit einem aufschiebenden Veto ausgestattet. Davon macht das RSB selten Gebrauch. Im Jahr 2023 hat das RSB 50 Impact Assessments geprüft und 21 negative Stellungnahmen abgegeben, allerdings keine „double negatives“. Mit vier „double negatives“ konnten die meisten bisher im Jahr 2021 gezählt werden.

Verwaltungsaufwand“⁴ zu vermeiden. Das Europäische Parlament und der Rat sollen dabei insbesondere eigene „Folgenabschätzungen in Bezug auf die von ihnen vorgenommenen wesentlichen Abänderungen am Kommissionsvorschlag durchführen“.

Nach über acht Jahren bleibt die Umsetzung der Vereinbarung unvollständig. Laut dem Tätigkeitsbericht des European Parliamentary Research Service (EPRS) wurden 2023 nur zwei eigene Impact Assessments erstellt.⁵ Im Rat wurde im gleichen Zeitraum kein einziges Impact Assessment angefertigt.⁶

Empfehlungen für den Bürokratieabbau auf EU-Ebene

Der NKR setzt sich bereits seit seiner Gründung für Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene ein. Seit 2014 ist dies auch die Kernaufgabe des Netzwerks RegWatchEurope, das sich aus den unabhängigen Normenkontrollräten einiger EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt (siehe Kasten zu RegWatchEurope).

Grundsätzlich bewertet der NKR sowie RegWatchEurope (RWE) die Maßnahmen der Kommission positiv. Es besteht allerdings

⁴ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757795/EPRS_STU\(2024\)757795_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757795/EPRS_STU(2024)757795_EN.pdf)

⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9394-2024-INIT/en/pdf>

RegWatchEurope (RWE) – das europäische Netzwerk unabhängiger Beratungs- und Aufsichtsgremien

Die im RWE vertretenen unabhängigen Beratungs- und Aufsichtsgremien spielen eine wichtige Rolle bei der Prüfung der Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften. Aktuelle Mitglieder des Netzwerks sind die Niederlande, Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland, Tschechien, das Vereinigte Königreich und Deutschland. Der Vorsitz rotiert jährlich. 2023 war Schweden Vorsitzland, 2024 sind es die Niederlande.

Das Netzwerk kommt vierteljährlich zusammen. Diskutiert werden aktuelle Themen der Besseren Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus auf EU-Ebene, zuletzt die Anwendung der „One in one out“-Regel und die Durchführung von Umsetzungsworkshops durch die Europäische Kommission. Zu einzelnen dieser Themen wendet sich RWE an die Kommission und fasst methodische oder prozedurale Empfehlungen in Positionspapieren zusammen. Es werden auch Entwicklungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten besprochen sowie gute Praktiken ausgetauscht.

weiterhin Verbesserungspotential. Vor diesem Hintergrund hat RegWatchEurope im Berichtszeitraum Stellungnahmen zum 2022 Annual Burden Survey sowie zur Mitteilung zur langfristigen Wettbewerbsfähigkeit abgegeben.

Darüber hinaus hat RegWatchEurope, unter NKR-Federführung, seine Empfehlungen in einem Positionspapier für die neue Kommission zusammengefasst.⁷ Dies sind u. a.:

- 1. Die Wettbewerbsfähigkeit soll eine zentrale Rolle in der Gesetzesvorbereitung spielen, auch über den Wettbewerbsfähigkeits-Check hinaus.**
- 2. Im Rahmen der „One in one out“-Regel soll der gesamte Erfüllungsaufwand berücksichtigt werden, nicht nur die Bürokratiekosten.**

- 3. Der geplante EU-Digitalcheck soll als eine Maßnahme zum Bürokratieabbau eingesetzt werden.**

- 4. Die Kommission soll eine aktivere Rolle in der nationalen Umsetzung und Durchführung von Europäischen Regelungen spielen, z. B. durch mehr systematische Umsetzungsworkshops.**

- 5. Für delegierte und implementierte Rechtsakte mit erheblichen Auswirkungen sollen Impact Assessment erstellt werden.**

- 6. Zudem bleibt die Umsetzung und Weiterentwicklung der interinstitutionellen Vereinbarung von besonderer Bedeutung.** Die Kommission kann nicht im Alleingang Bürokratieabbau auf EU-Ebene vorantreiben. Alle drei Organe müssen hier eine aktive Rolle spielen, in erster Linie durch eine konsequente Nutzung von Impact Assessments.

⁷ <https://www.regwatcheurope.eu/documents/>



Abb. 29: Mitgliedstaaten des RegWatch Europe Netzwerks 2024

5.2 Aktivitäten und Maßnahmen Deutschlands in der EU

Bedeutung der EU-Gesetzgebung für den Erfüllungsaufwand in Deutschland

EU-Gesetzgebung trägt maßgeblich zum steigenden Erfüllungsaufwand für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger sowie Behörden in Deutschland bei. Obwohl die Europäische Kommission das Vorschlagsrecht hat, gestalten das Europäische Parlament und der Rat die Legislativvorschläge maßgeblich mit. Die Abstimmung zur europäischen Lieferkettensorgfaltspflichten-Richtlinie (Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit) und die deutsche Enthaltung dazu hat gezeigt, wie weitreichend der Einfluss einzelner Mitgliedstaaten im Rat auf das Endergebnis sein kann.

EU-ex-ante-Verfahren der Bundesregierung, bisher zu wenig Einfluss auf die Verhandlungsposition Deutschlands

Allerdings sollten solche Verhandlungspositionen grundsätzlich schon früher deutlich erkennbar sein. Um bereits frühzeitig bei den Verhandlungen in Brüssel unverhältnismäßige Belastungen erkennen und auf eine Vermeidung drängen zu können, hat die Bundesregierung im Jahr 2016 das sog. EU-ex-ante-Verfahren eingeführt. Im Rahmen des Verfahrens sollen die Ressorts Legislativvorschläge der Europäischen Kommission mit Blick auf die möglichen Folgekosten für die Normadressaten in Deutschland prüfen. Es werden jährlich ca. 120 Legislativvorschläge bewertet, etwa 30 % Richtlinien und 70 % Verordnungen. Zu jedem Vorhaben fassen die zuständigen Ressorts die qualitativen und quantitativen Angaben zu Kosten und Nutzen aus Impact Assessments der Kommission in einer Checkliste zusammen. Bei Vorschlägen, die einen jährlichen EU-weiten Erfüllungsaufwand von über 35 Mio. Euro verursachen, sollen die Ressorts auch eine eigene Aufwandsschätzung für Deutschland erstellen. Zu dieser Schätzung kann der NKR wiederum Stellung nehmen.

Dem NKR lagen bisher wenige Hinweise dafür vor, dass die Ziele, nämlich die deutsche Verhandlungsposition durch zusätzliche Kostentransparenz zu stärken, mit dem Verfahren erreicht werden. Die Gespräche, die der NKR in Brüssel geführt hat (siehe Kasten: Der NKR in Brüssel) und die Erfahrung mit der europäischen Lieferkettensorgfaltspflichten-Richtlinie scheinen diesen Befund zu bestätigen. Das Verfahren führt zwar – wenn es konsequent eingehalten würde – dazu, dass die zuständigen Ressorts sich frühzeitig mit den Vorschlägen und den Impact Assessments auseinandersetzen müssen, die Auswirkungen auf die Verhandlungen bleiben aber unklar.

Das liegt allerdings nicht nur an der Ausgestaltung des Verfahrens. Insbesondere auch die zeitintensiven Abstimmungen der Verhandlungsposition innerhalb der Bundesregierung führen

dazu, dass die evidenzbasierte Auseinandersetzung mit den eventuellen Belastungen oder der Praxistauglichkeit einer Regelung eher eine nachgeordnete Rolle spielen.

Der NKR in Brüssel

Das Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene ist komplex. Beteiligt sind nicht nur die Europäische Kommission und das Europäische Parlament. Auch der Europäische Rat hat entscheidenden Einfluss. Ansatzmöglichkeiten zur Vermeidung unnötiger Bürokratie gibt es viele. Um sich selbst ein Bild vor Ort zu machen, kam der NKR im Oktober 2023 mit verschiedenen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Stakeholdern zusammen, um über Ideen für eine bürokratieärmere Gesetzgebung auf EU-Ebene zu sprechen. Zu den Gesprächspartnern gehörten die Ständige Vertretung Deutschlands, das Regulatory Scrutiny Board, zwei Generaldirektionen und das Generalsekretariat der Europäischen Kommission, der European Parliamentary Research Service sowie der Wirtschaftsverband BusinessEurope.

Die wichtigsten Erkenntnisse waren:

- *Die deutsche Verhandlungsposition in Brüssel steht oft erst sehr spät fest. Dies erschwert die Interessenvertretung in Brüssel und behindert ein effektives Vorgehen gegen vermeidbare Bürokratietreiber.*
- *Im Gesetzgebungsprozess des Europäischen Parlaments und im Europäischen Rat gibt es großes Verbesserungspotenzial. Insbesondere bei den Änderungen, die im Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat vorgenommen werden, spielt die Begrenzung der bürokratischen Belastung oft nur eine untergeordnete Rolle.*
- *Delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission sind in der Praxis ein erheblicher Treiber regulatorischer Belastungen, werden von den Mitgliedstaaten aber nicht ausreichend bzw. ausreichend kritisch geprüft.*



QR-Code scannen

Direkt zum Bericht über den NKR in Brüssel

Systematische Auseinandersetzung mit Folgekosten erfolgt bisher nicht in erforderlichem Umfang

Gleichzeitig führt an einer effektiveren Zusammenarbeit im Rat kein Weg vorbei. Hier fehlt aber weiterhin eine systematische Auseinandersetzung mit Folgekosten von EU-Legislativvorschlägen. Im letzten jährlichen Bericht zu Erfahrungen mit Impact Assessments im Rat haben die Ratspräsidentschaft und das Ratssekretariat Folgendes festgestellt:

- Der Rat hat im Jahr 2023 keine Impact Assessments zu wesentlichen Änderungen erstellt.
- Die Mitgliedstaaten haben auch keine nationalen Impact Assessments in Ratsarbeitsgruppen vorgestellt.
- Eine sog. „Indicative Checklist“ zur Analyse von Impact Assessments wurde für etwa ein Viertel der vorgelegten Legislativvorschläge mit Impact Assessments angewendet.



QR-Code scannen

Direkt zur „Indicative Checklist“

Maßnahmen der Bundesregierung

Im aktuellen Berichtszeitraum wurde zunehmend klar, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind, um Bürokratieabbau auf EU-Ebene voranzutreiben. Die Bundesregierung hat hierzu in diesem Zeitraum vier Papiere veröffentlicht:

- ein Impulspapier für eine Europäische Entlastungsinitiative zum Bürokratieabbau,



QR-Code scannen

Direkt zum Impulspapier

- zwei deutsch-französische Papiere zum Bürokratieabbau auf europäischer Ebene (siehe Kästen zur Einordnung des DE-FR-Papiers), und



QR-Code scannen

Direkt zum DE-FR-Papier

- einen Zehn-Punkte Plan des Bundesministers der Justiz.



QR-Code scannen

Direkt zum Zehn-Punkte Plan

Diese Initiativen konzentrieren sich auf weitere Maßnahmen der Europäischen Kommission. Mehr von der Kommission zu verlangen ist richtig, aber die beiden anderen Organe spielen hier auch eine wichtige Rolle, und besonders im Rat kann die Bundesregierung noch Potentiale erschließen. Die Zusammenarbeit mit Frankreich (siehe Kasten zur Einordnung des DE-FR-Papier) ist deshalb besonders zu begrüßen.

Die deutsch-französischen Positionspapiere zum Bürokratieabbau

Die deutsche und französische Regierung haben gemeinsam beschlossen, sich stärker für Bürokratieabbau auf EU-Ebene einzusetzen und in diesem Bereich zu kooperieren. Dazu wurden zwei Papiere veröffentlicht:

- „Reducing bureaucracy in these unprecedented times [Bürokratieabbau in dieser beispiellosen Zeit]“ im Oktober 2023
- „Eine neue Agenda zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums in der Europäischen Union“, veröffentlicht durch beide Wirtschaftsminister im Rahmen des deutsch-französischen Ministerrats in Meseberg im Mai 2024.

Die Papiere unterstreichen das Erfordernis, Verwaltungs- und Erfüllungsaufwand ambitioniert zu reduzieren und Verwaltungsverfahren rasch zu modernisieren, zu vereinfachen und voranzutreiben. Es werden insbesondere mehrere Forderungen an die Europäische Kommission gerichtet:

- Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger sowie europäische Regionen sollen schon bei der Ausarbeitung der Vorschriften als auch ihrer Umsetzung einbezogen werden.
- Es wird eine solide Methodik zur Messung des EU-Abbauziels von 25 % gefordert, mit dem deutschen Bürokratiekostenindex als eine mögliche Blaupause.
- Es soll ein Praxischeck auf europäischer Ebene eingeführt werden. Besondere Checks werden auch für Stakeholder mit geringerer wirtschaftlicher Schlagkraft gefordert (Startups, NGOs, KMU).
- Für die Nachhaltigkeitsberichterstattung soll ein Netzwerk nationaler Transparenzregister herangezogen werden.
- Darüber hinaus wird der Fokus auch auf das Bauen und einfachere Planungs- und Genehmigungsverfahren gelegt. In einer Antwort auf das erste Papier vom Oktober 2023 hat die Europäische Kommission die Vorschläge begrüßt und auf die vielen bereits bestehenden Maßnahmen hingewiesen. Die Vorschläge sollen bei deren Weiterentwicklung berücksichtigt werden, allerdings nennt die Kommission dabei aktuell keine Prioritäten und keinen konkreten Zeitplan.

Empfehlungen des NKR

In den Papieren der Bundesregierung wurden von der Europäischen Kommission mehrere Maßnahmen gefordert. Diese sollten aber auch in Deutschland zur Anwendung kommen:

1. Aussagekräftige Kosten-Nutzen-Vergleiche, wie sie von der Europäischen Kommission gefordert werden, sind in Deutschland seltene Ausnahmen und sollten verstärkt genutzt werden.

2. **Gleiches gilt für Ex-Post-Evaluierungen und Praxischecks**, die in Deutschland noch nicht regelhaft oder mit unzureichender Wirkung durchgeführt werden.
3. **Die Auswirkungen neuer Gesetze auf die Wettbewerbsfähigkeit sollten auch in Deutschland zukünftig berücksichtigt werden.**
4. **Weiterhin sollte sich die Bundesregierung in einer Vorbildrolle sehen und sich, möglicherweise im Zusammenschluss mit Frankreich, verstärkt für Bürokratieabbau und Impact Assessments im Rat einsetzen**, indem sie:
 - Aktiv und systematisch mit den Impact Assessments arbeitet.
 - Eigene Impact Assessments anfertigt bzw. zumindest die Auswirkungen auf Deutschland beziffert.
 - Bei relevanten Fällen auf Durchführung von zusätzlichen Impact Assessments für wesentliche Änderungen besteht.
5. **Darüber hinaus sollte die deutsche Verhandlungsposition frühzeitiger koordiniert und festgelegt werden. Durch eine klare Verhandlungsposition könnte Deutschland ggf. schon frühzeitig auf Legislativvorschläge der Europäischen Kommission eingehen und auf Bürokratietreiber hinweisen.**
6. **Das aktuelle EU-ex-ante Verfahren sollte überprüft und ggf. überarbeitet werden.** Einerseits stellen andere Länder zunehmend ähnliche Verfahren auf. Andererseits sollte die Wirksamkeit des Verfahrens aber im Mittelpunkt stehen. Denkbar wäre z. B. eine Umorientierung des Verfahrens, um die Transparenzlücke bei unmittelbar geltenden EU-Verordnungen zu schließen: Aktuell wird nur der Erfüllungsaufwand aus der Umsetzung von Richtlinien systematisch erfasst (siehe Kapitel 5.1 Aktivitäten und Maßnahmen EU-KOM). EU-Verordnungen werden aber bereits im Rahmen des EU-ex-ante Verfahrens betrachtet. Eine systematische Erfassung und Bilanzierung des Erfüllungsaufwands aus EU-Verordnungen im EU-ex-ante Verfahren könnte wesentlich dazu beitragen, diese Transparenzlücke zu schließen. Alternativ könnte die „One in one out“-Regelung auf nationaler Ebene so verändert werden, dass auch bei einer 1:1-Umsetzung von EU-Regelungen die „One in one out“-Regelung angewendet wird.

„Wir müssen uns auch eingestehen, dass wir dem komplizierten Europa ein Ende setzen müssen. Wir haben nützliche Regelungen eingeführt, die Meilensteine, Anhaltspunkte und Kursmarken waren. Aber wir sind manchmal zu stark ins Detail gegangen [...]. Wir müssen zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit [...] und zum Subsidiaritätsprinzip zurückkehren [...]. Und das ist auch der Grund, warum wir in den kommenden Jahren und der nächsten Amtszeit mehrere Phasen der Vereinfachung unserer Vorschriften durchführen müssen, ohne unsere Ambitionen oder die Errungenschaften in den von uns beschlossenen wichtigsten Bereichen zu schmälern, sondern indem wir die Umsetzung vereinfachen und unsere Wirtschaftsakteure besser unterstützen.“

6

Erfüllungsaufwand – Zahlen, Daten, Fakten

6.1 Kennzahlen der Erfüllungsaufwandsmethodik

Der NKR berichtet seit der Einführung der Erfüllungsaufwandschätzung im Jahr 2011 jährlich über die Entwicklung des Erfüllungsaufwands. Dabei wird der Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung im Zeitraum von Juli des vergangenen Jahres bis Juni des aktuellen Jahres betrachtet. Zu berücksichtigen ist, dass die ermittelten Werte des Erfüllungsaufwands nicht inflationsbereinigt werden.

Bürokratiekosten sind eine Teilmenge des jährlichen Erfüllungsaufwands. Sie entstehen durch die Verpflichtung der Unternehmen, Daten oder sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Einen guten Überblick, wie sich bürokratische Belastungen der Unternehmen aus Bundesrecht im Zeitverlauf entwickeln, bietet

der sogenannte *Bürokratiekostenindex (BKI)*. Die Basis des BKI bilden dabei die Bürokratiekosten der Wirtschaft zum 1. Januar 2012. Bringt die Bundesregierung rechtliche Regelungen auf den Weg, die die Unternehmen zukünftig von Bürokratiekosten entlasten, so sinkt der BKI. Beschließt sie Regelungen, die neue bürokratische Belastungen für Unternehmen schaffen, führt dies zu steigenden BKI-Werten.



QR-Code scannen

Bürokratiekostenindex (BKI)

Darüber hinaus sieht die im Jahr 2015 eingeführte „One in one out“-Regel vor, dass jede Vorgabe, die die Wirtschaft belastet, als „In“ spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode durch eine entlastende Vorgabe, ein „Out“, ausgeglichen werden muss. Allerdings bestehen Ausnahmen. Erfüllungsaufwand, der aus EU-Recht resultiert

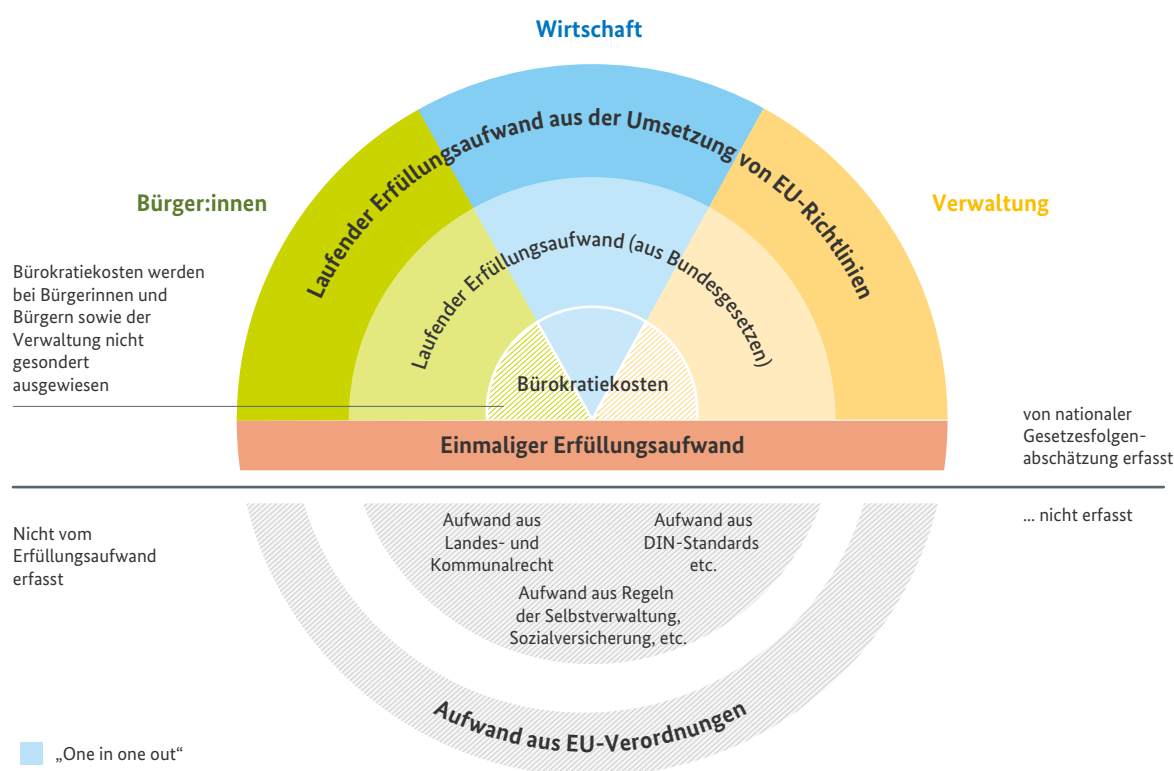


Abb. 30: Dimensionen und Kennzahlen der Erfüllungsaufwandsmethodik

sowie einmaliger Erfüllungsaufwand werden nicht in der „One in one out“-Regel erfasst.

6.2 Prüf- und Beratungstätigkeit des NKR

Der NKR prüft im Rahmen seines Mandats die nachvollziehbare und transparente Darstellung der Folgekosten von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung. Besonderen Fokus legt der NKR dabei auf den Erfüllungsaufwand. Dieser umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die eine neue Regelung für die Normadressaten Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung unmittelbar auslöst oder einspart. Dabei wird unterteilt in einmalige und laufende Be- und Entlastungen.

Für die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands gibt es einen von der Regierung verpflichtend anzuwendenden Methodenleitfaden. Der NKR prüft auf Grundlage dieser Methodik sowie unter Einbeziehung von Einschätzungen der betroffenen Normadressaten die von den Ministerien dargestellten Folgekosten. Darüber hinaus berät der NKR die Ministerien bei der Anwendung der Methodik. Das Ergebnis der Prüfung hält der NKR in einer Stellungnahme fest. Diese geht dem Kabinett vor Verabschiedung neuer Regelungsvorhaben zu. Die NKR-Stellungnahmen zu den Regelungsvorhaben der Bundesregierung werden Teil der Parlamentsdrucksachen und somit öffentlich.

Im Berichtszeitraum 2023/24 hat der NKR insgesamt 369 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe geprüft. Damit ist die Anzahl der geprüften

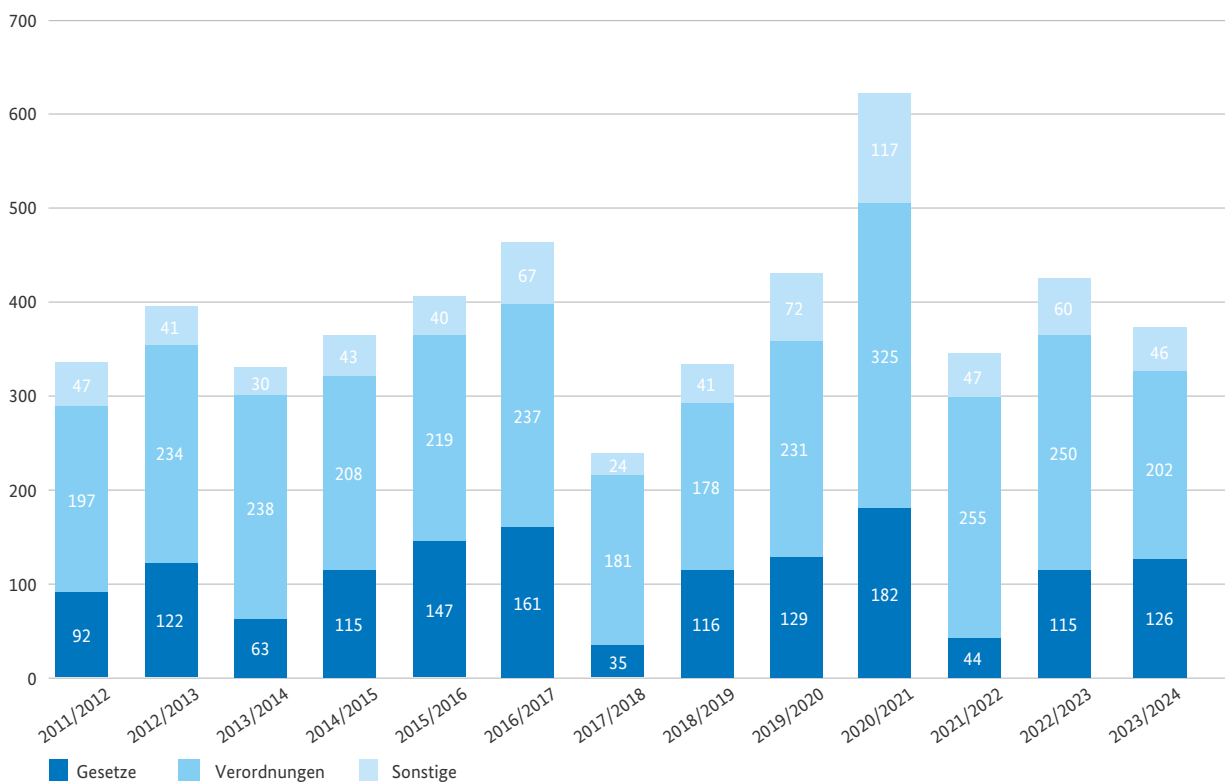


Abb. 31: Vom NKR geprüfte Regelungsvorhaben nach Regelungsart und Berichtszeitraum

Regelungsvorhaben im Vergleich zum Vorjahr (425) leicht gesunken. Seit Einführung der Erfüllungsaufwandsmessung im Jahr 2011 hat der NKR insgesamt knapp 5 100 Regelungsvorhaben der Bundesregierung geprüft.

Von den 369 im Berichtszeitraum 2023/24 geprüften Vorhaben hatten 210 keine oder marginale Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. 159 Vorhaben führten dagegen zu einer Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands und/oder verursachten Umstellungsaufwand. Der NKR hat zu 88 Vorhaben eine Stellungnahme abgegeben. Damit steigt die Anzahl der Vorhaben, zu denen der NKR seit 2011 eine Stellungnahme abgegeben hat, auf rund 2 240 an.

Neben den Folgekosten prüft der NKR weitere Aspekte der Besseren Rechtsetzung und berät die Ministerien diesbezüglich. Dazu gehören z. B. die

Nutzendarstellung, die Abwägung alternativer Lösungsansätze, Planung und Durchführung von Evaluierungen sowie Möglichkeiten der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Dabei schlägt der NKR dem jeweils für ein Regelungsvorhaben federführendem Ressort mitunter auch konkrete bürokratieärmere Regelungsalternativen vor oder weist auf weitergehendes bzw. ungenutztes Vereinfachungs- und Digitalisierungspotenzial hin (siehe auch Kapitel 2.1 Digitalcheck). Werden diese Vorschläge nicht von dem zuständigen Ministerium aufgegriffen, macht der NKR seine Verbesserungsvorschläge in seiner Stellungnahme transparent (Konkrete Verbesserungsvorschläge sind z. B. in den NKR-Stellungnahmen 6648, 6962, 6867, 7069, 7019, 6847 und 7053 zu finden). Dadurch können die NKR-Vorschläge möglicherweise noch im späteren parlamentarischen Verfahren aufgegriffen werden.



QR-Code scannen

NKR-Stellungnahme 6648
(Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes)



QR-Code scannen

NKR-Stellungnahme 6962
(Personalbedarfsbemessung in der stationären Krankenpflege)



QR-Code scannen

NKR-Stellungnahme 6867
(Bürokratieentlastungsgesetz IV)



QR-Code scannen

NKR-Stellungnahme 7069
(Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)



QR-Code scannen

NKR-Stellungnahme 7019
(Änderung der Berufskraftfahrerqualifikationsverordnung)



QR-Code scannen

NKR-Stellungnahme 6847
(Umsetzung der EU-Richtlinie hinsichtlich Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen)



QR-Code scannen

NKR-Stellungnahme 7053
(Änderung des Gesetzes Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes)

6.3 Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands

Der laufende Erfüllungsaufwand steigt im Berichtszeitraum 2023/24 – im Gegensatz zu den vorangegangenen Berichtszeiträumen, in denen es sprunghafte Anstiege gab – nur leicht. Für alle drei Normadressaten (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) ist der Erfüllungsaufwand um knapp 400 Mio. Euro gestiegen. Damit ist der jährliche Erfüllungsaufwand aller drei Normadressaten heute um insgesamt rund 27,1 Mrd. Euro höher als noch 2011. Dabei wird die Verwaltung im aktuellen Berichtszeitraum mit zusätzlichem jährlichen Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 821 Mio. Euro belastet. Die Wirtschaft wird hingegen von jährlichem Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 433 Mio. entlastet. Der jährliche Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger steigt um rund 7 Mio. Euro und bleibt damit weitestgehend unverändert.

Die Abbildung 33 stellt die Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands getrennt für jedes Bundesministerium für den aktuellen Berichtszeitraum dar. Die mit Abstand größte Entlastung von jährlichem Erfüllungsaufwand hat im aktuellen Berichtszeitraum das Bundesministerium der Finanzen mit rund 1,6 Mrd. Euro vorzuweisen. Diese Entlastung resultiert fast vollständig aus dem Wachstumschancengesetz (Abb. 34), welches, aufgrund der verpflichtenden Verwendung der eRechnung im Business-to-Business-Bereich, die Wirtschaft von jährlichem Erfüllungsaufwand, bzw. Bürokratiekosten, in Höhe von rund 1,4 Mrd. Euro entlastet.

Der größte Zuwachs an jährlichem Erfüllungsaufwand ist beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen mit rund 805 Mio. zu verzeichnen. Das ist vor allem auf das Wärmeplanungsgesetz zurückzuführen (Abb. 35), welches alle drei Normadressaten mit

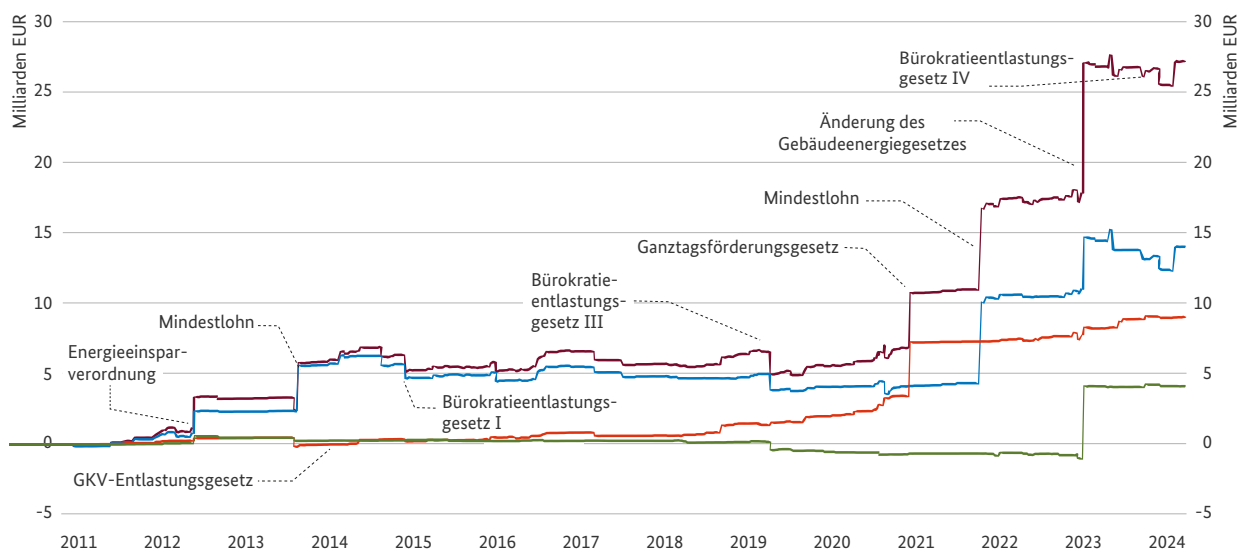


Abb. 32: Entwicklung des laufenden Erfüllungsaufwands seit 2011 (Stand: 30. Juni 2024)

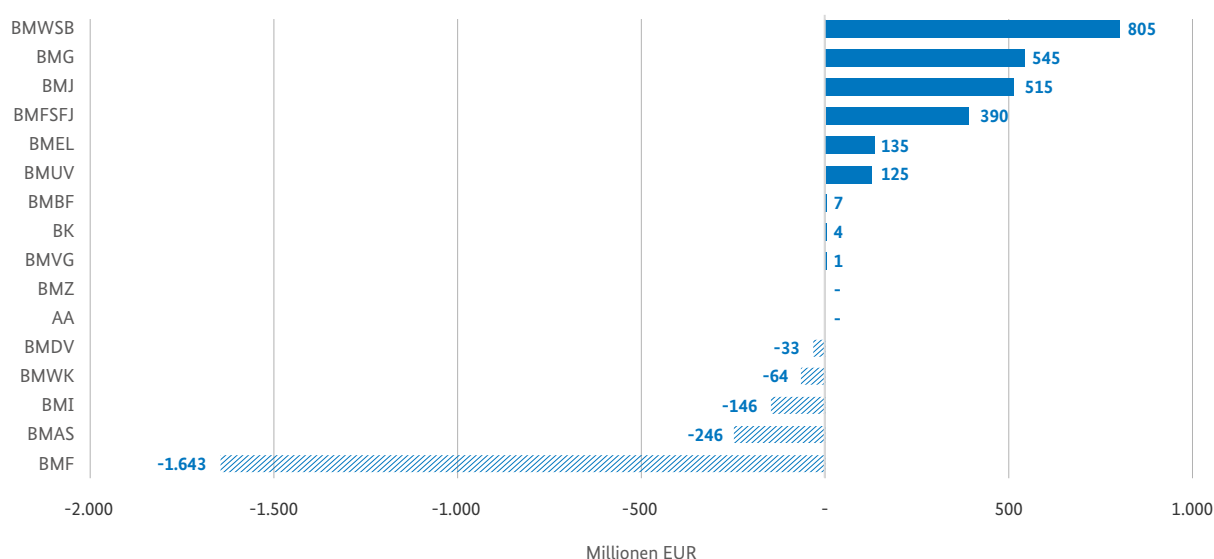


Abb. 33: Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands im aktuellen Berichtszeitraum nach Bundesministerium (Stand: 30. Juni 2024)

rund 808 Mio. Euro belastet. Der wesentliche Teil des jährlichen Erfüllungsaufwands trifft dabei die Wirtschaft und entsteht durch die Vorgabe, bis zum Jahr 2030 dreißig Prozent und bis zum Jahr 2045 hundert Prozent der Energie in Wärmenetzen aus erneuerbaren Ressourcen und

unvermeidbarer Abwärme bereitzustellen. Für den hierfür notwendigen zusätzlichen Ausbau der Infrastruktur fallen für die Wirtschaft bis zum Jahr 2030 jährliche Aufwände von rund 415 Mio. Euro und ab 2031 von rund 770 Mio. Euro an.

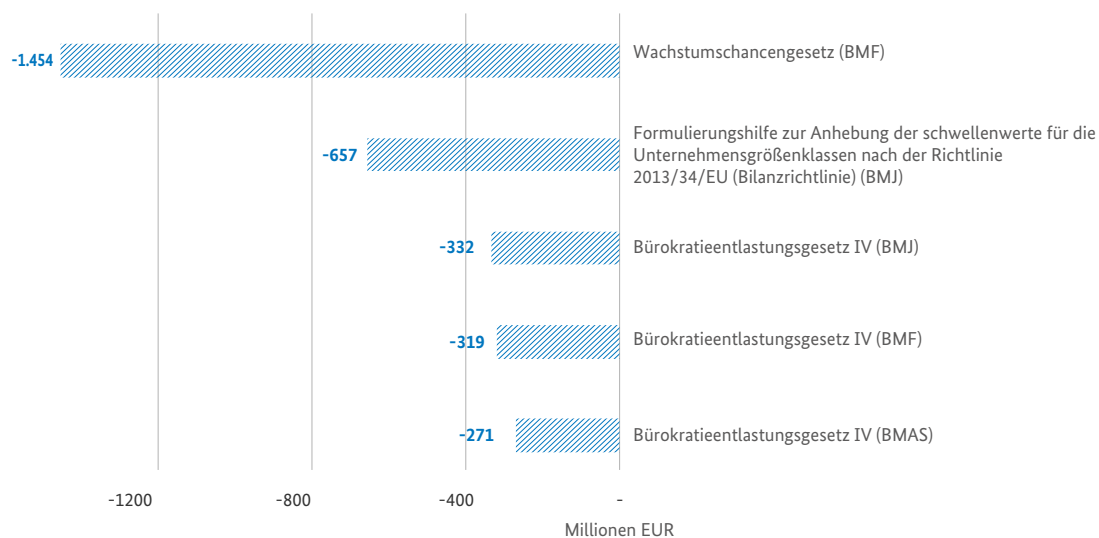


Abb. 34: Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen im Berichtszeitraum 2023/24 (Stand: 30. Juni 2024)

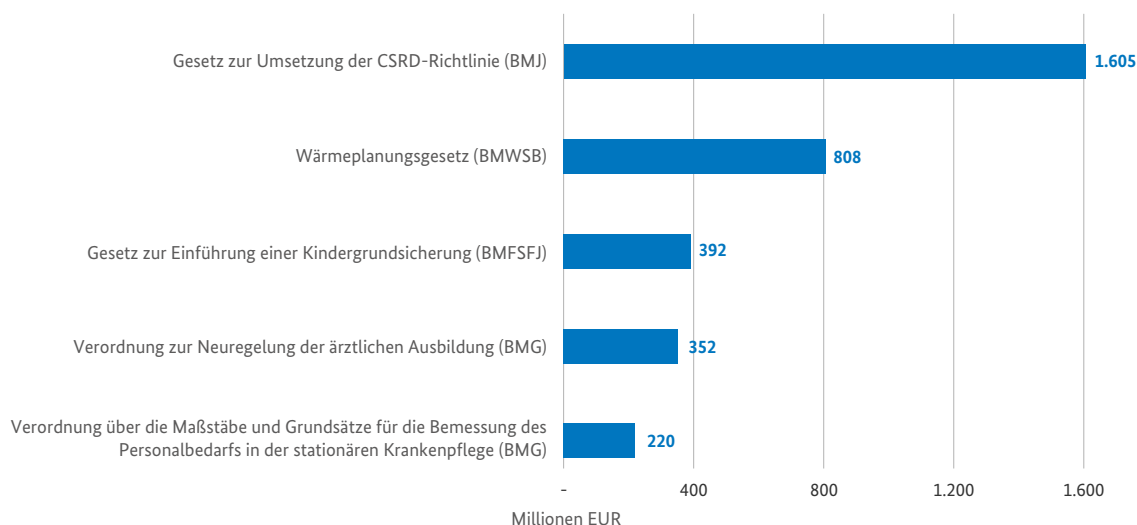


Abb. 35: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen im Berichtszeitraum 2023/24 (Stand: 30. Juni 2024)

6.4 Entwicklung der „One in one out“-Bilanz

Die im Jahr 2015 eingeführte „One in one out“-Regel sieht vor, dass jede Vorgabe, die die Wirtschaft belastet, als „In“ spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode durch eine entlastende Vorgabe, ein „Out“, ausgeglichen werden muss. Die folgende Abbildung stellt die „One in one out“-Bilanz getrennt für jedes Bundesministerium im aktuellen Berichtszeitraum dar.

Das größte „Out“ ist beim Bundesministerium der Finanzen mit rund 1,8 Mrd. Euro festzustellen, welches vor allem durch das Wachstumschancengesetz realisiert wird. Das Bundesministerium der Justiz kann mit rund 405 Mio. Euro das zweitgrößte „Out“ erzielen.

Regelungsvorhaben des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen führten im Saldo zu einem „In“ in Höhe von

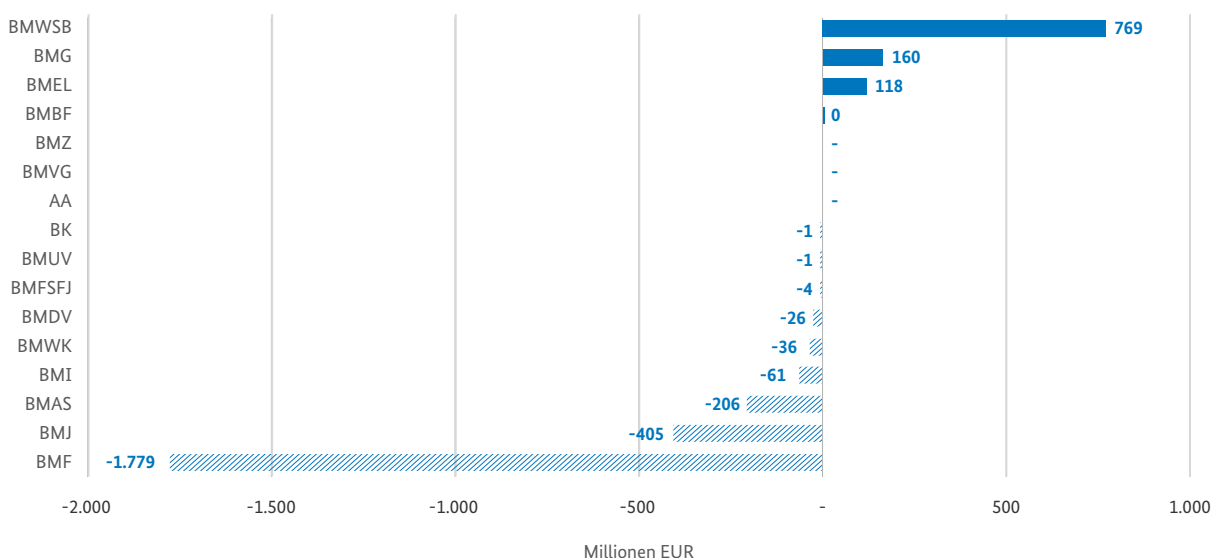


Abb. 36: Veränderung der One in one out-Bilanz im aktuellen Berichtszeitraum nach Bundesministerium (Stand: 30. Juni 2024)

rund 769 Mio. Euro. Dies stellt das größte „In“ im aktuellen Berichtszeitraum dar und ist erneut vor allem auf das Wärmeplanungsgesetz zurückzuführen.

6.5 Entwicklung der Bürokratiekosten

Insgesamt haben die Regelungsvorhaben der Bundesregierung im aktuellen Berichtszeitraum 2023/24 zu einer Entlastung von Bürokratiekosten in Höhe von rund 655 Mio. Euro geführt. Die Entlastung ist bei den Bürokratiekosten also noch höher als beim Erfüllungsaufwand der Wirtschaft (Abb. 37).

Die Abbildung 38 stellt die Veränderung der jährlichen Bürokratiekosten getrennt für jedes Bundesministerium in dem aktuellen Berichtszeitraum dar. Regelungsvorhaben des Bundesministeriums der Finanzen entlasten die Wirtschaft von jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von 1,4 Mrd. Euro. Dies ist in dem Berichtszeitraum der größte Abbau von jährlichen Bürokratiekosten und ebenfalls auf das Wachstumschancengesetz

zurückzuführen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesministerium des Inneren liegen, insbesondere wegen ihrer Beiträge zum Bürokratieentlastungsgesetz IV, auf Rang 2 und 3 der größten Entlastungen (Abb. 39).

Regelungsvorhaben des Bundesministeriums der Justiz führen in dem aktuellen Berichtszeitraum zu zusätzlichen jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von rund 922 Mio. Euro. Dies stellt den größten Zuwachs an Bürokratiekosten dar. Dieser Aufwuchs an Bürokratiekosten ist auf das Gesetz zur Umsetzung der Europäischen CSR-Richtlinie zurückzuführen, welches die Wirtschaft mit jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von rund 1,6 Mrd. Euro belastet (Abb. 40). Diese bürokratische Belastung wird jedoch vor allem durch die ebenfalls in Zuständigkeit des Bundesministeriums der Justiz fallende Formulierungshilfe zur Anhebung der Schwellenwerte für die Unternehmensgrößenklassen, mit einer Entlastung von jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von rund 657 Mio. Euro, abgedämpft.

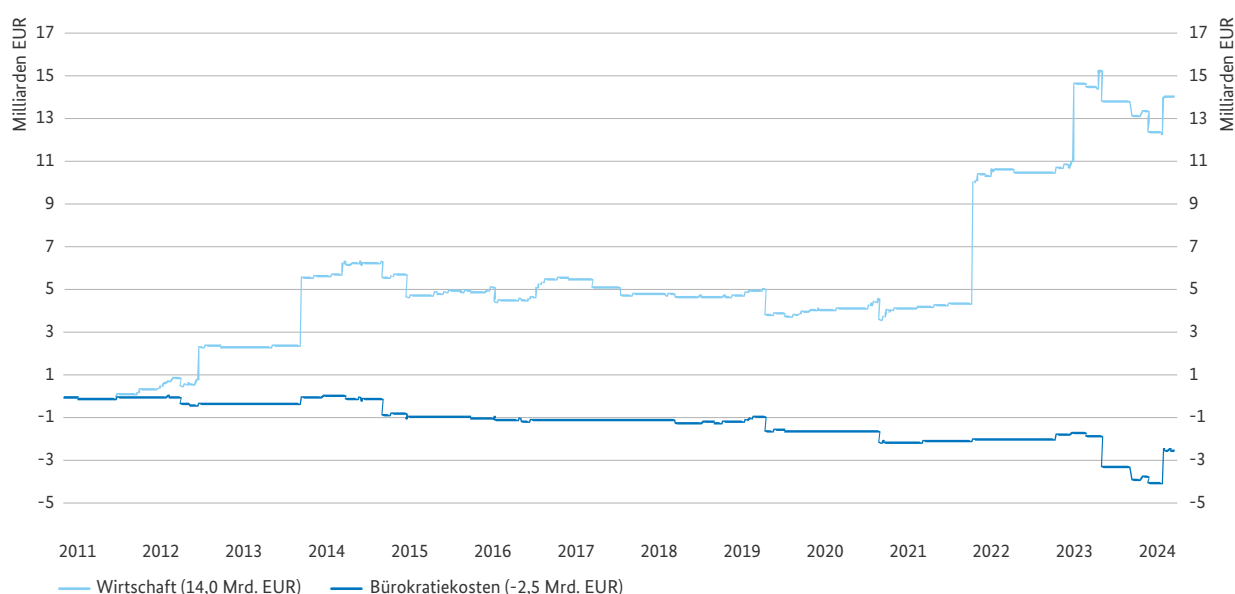


Abb. 37: Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten der Wirtschaft seit 2011 (Stand: 30. Juni 2024)

Vorhaben des Bundesministeriums für Gesundheit verursachen den zweitgrößten Zuwachs an jährlichen Bürokratiekosten (rund 165 Mio. Euro). Das ist vor allem auf die Pflegepersonalbemessungsverordnung zurückzuführen, die

Krankenhäuser durch das vorgesehene Pflegepersonalbemessungssystem mit jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von rund 220 Mio. Euro belastet.

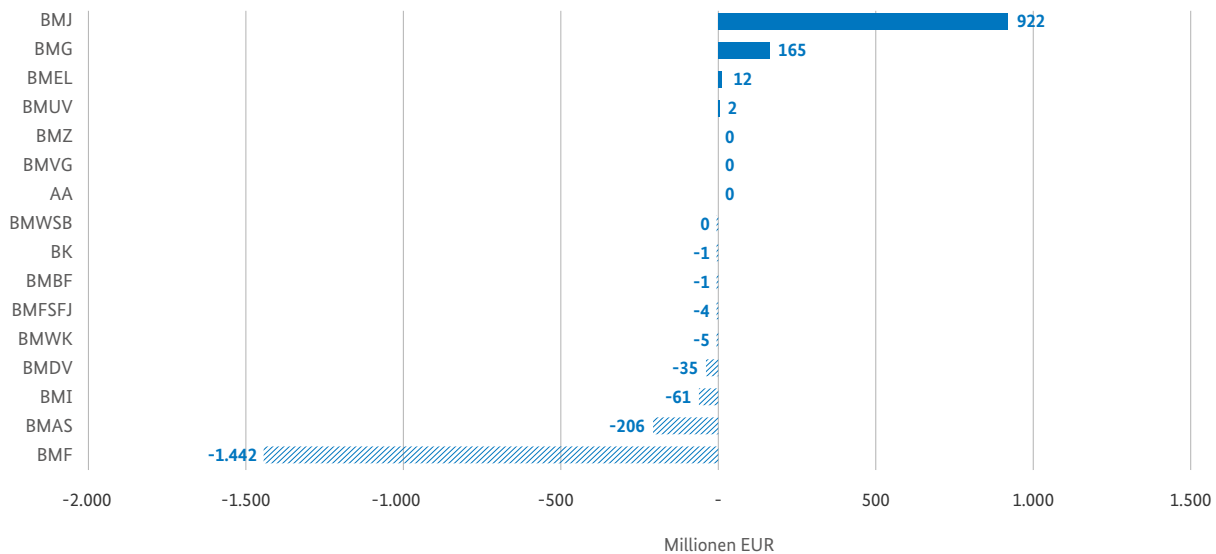


Abb. 38: Veränderung der jährlichen Bürokratiekosten im aktuellen Berichtszeitraum nach Bundesministerium (Stand: 30. Juni 2024)

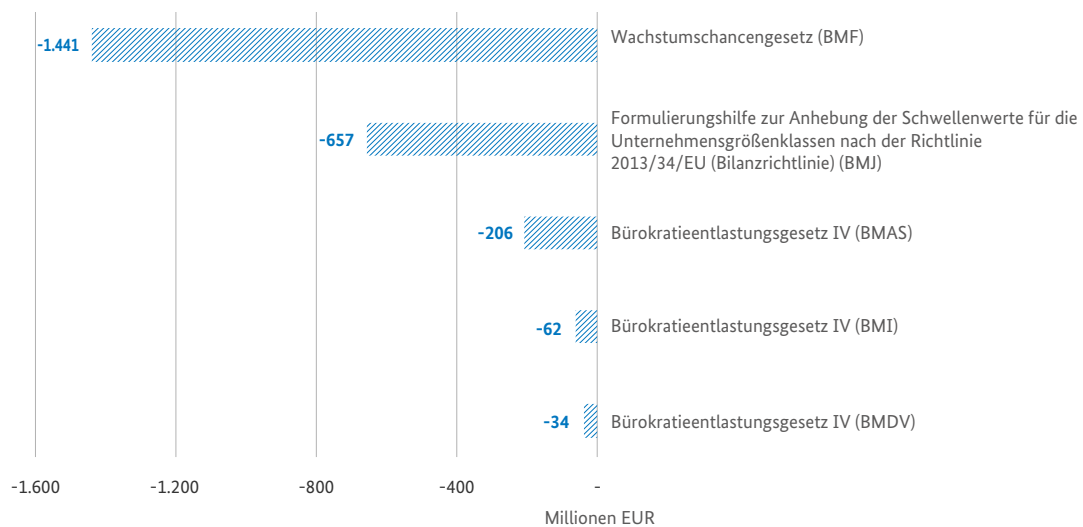


Abb. 39: Vorhaben mit den größten Entlastungen von jährlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2023/24 (Stand: 30. Juni 2024)

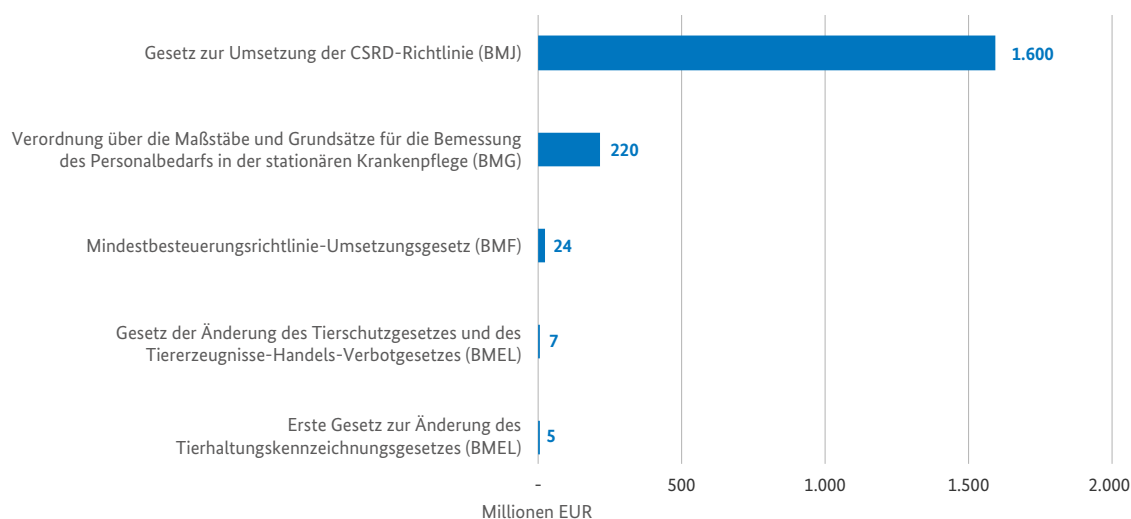


Abb. 40: Vorhaben mit den größten jährlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2023/24 (Stand: 30. Juni 2024)

6.6 Entwicklung des einmaligen Erfüllungsaufwands

Im Berichtszeitraum 2023/24 werden die drei Normadressatengruppen (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) mit einmaligem Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 6,5 Mrd. Euro belastet. Die Wirtschaft wird mit rund 3,8 Mrd. Euro am stärksten belastet. Bei der Verwaltung fällt Umstellungsaufwand in Höhe von rund 2,1 Mrd. Euro an. Bürgerinnen und Bürger werden, genau wie in den vorangegangenen Berichtszeiträumen nur mit verhältnismäßig geringfügigem Einmalaufwand belastet (rund 517 Mio. Euro).

Die einmalige Belastung fällt insgesamt damit deutlich geringer aus als im vorangegangenen Berichtszeitraum. Ein Blick auf die Entwicklungen seit 2011 zeigt jedoch auch, dass der Umstellungsaufwand im aktuellen Berichtszeitraum deutlich höher ist als in den meisten der anderen vorangegangenen Berichtszeiträume.

Die Abbildung 42 stellt den einmaligen Erfüllungsaufwand getrennt für jedes Bundesministerium in dem aktuellen Berichtszeitraum dar:

Den größten einmaligen Erfüllungsaufwand verursachen Regelungsvorhaben des Bundesministeriums für Gesundheit mit rund 1,5 Mrd. Euro. Diese einmalige Belastung resultiert vor allem aus der im Rahmen des Gesetzes zur Beschleunigung der Digitalisierung des Gesundheitswesens vorgesehenen flächendeckenden Einführung der elektronischen Patientenakte (Abb. 43). Dadurch wird vor allem die Wirtschaft mit Umstellungsaufwand in Höhe von rund 887 Mio. Euro belastet (einmaliger Erfüllungsaufwand gesamt: rund 1,1 Mrd. Euro).

Die zweitgrößte einmalige Belastung entsteht durch Regelungsvorhaben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz mit rund 1,3 Mrd. Euro. Diese resultiert vor allem aus dem Bundes-Klimaanpassungsgesetz, welches insbesondere

die Verwaltung der Länder durch die Verpflichtung, Klimaanpassungskonzepte aufzustellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen, mit Einmalaufwand in Höhe von rund 950 Mio. Euro belastet.

Der drittgrößte Einmalaufwand entsteht durch Regelungsvorhaben des Bundesministeriums der Justiz. Ausschlaggebend ist hierfür erneut das Gesetz zur Umsetzung der Europäischen CSR-Richtlinie, welches die zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichteten Unternehmen mit Umstellungsaufwand in Höhe von rund 847 Mio. Euro belastet.

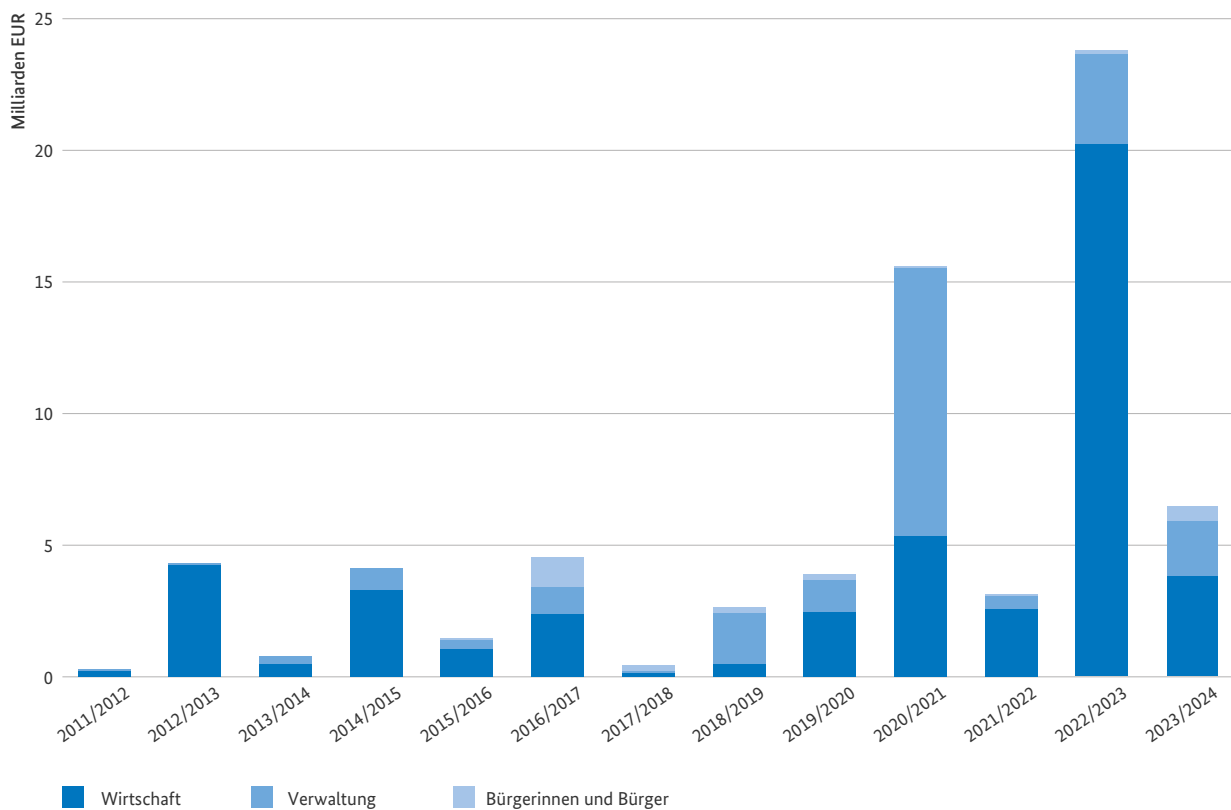


Abb. 41: Einmaliger Erfüllungsaufwand im Zeitverlauf (Stand: 30. Juni 2024)

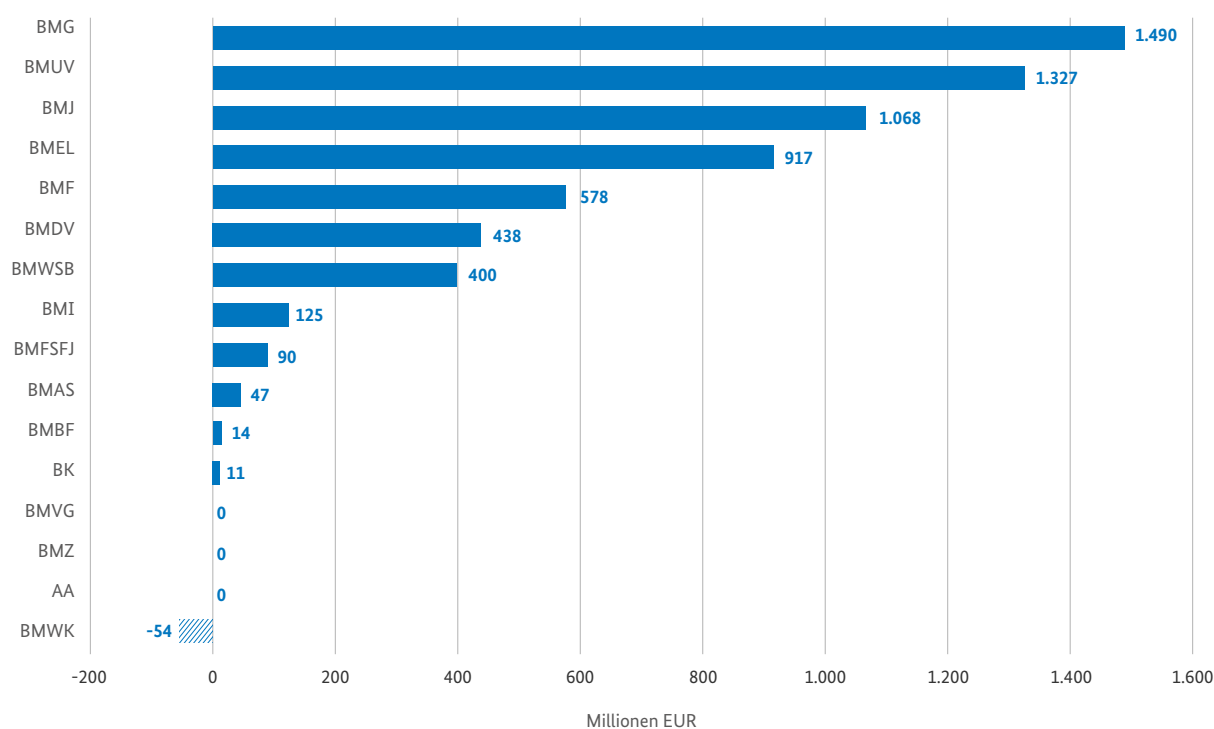


Abb. 42: Einmaliger Erfüllungsaufwand nach Bundesministerium im Berichtszeitraum 2023/24 (Stand: 30. Juni 2024)

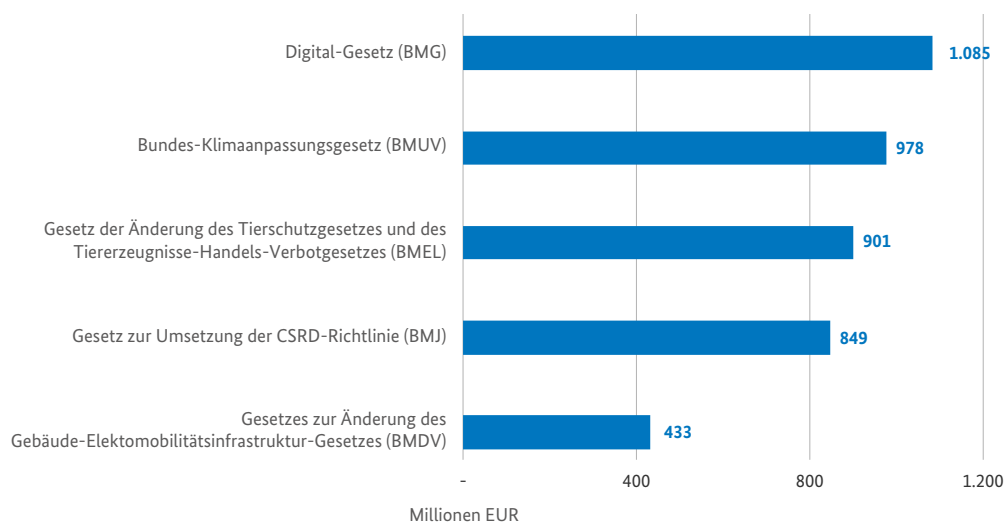
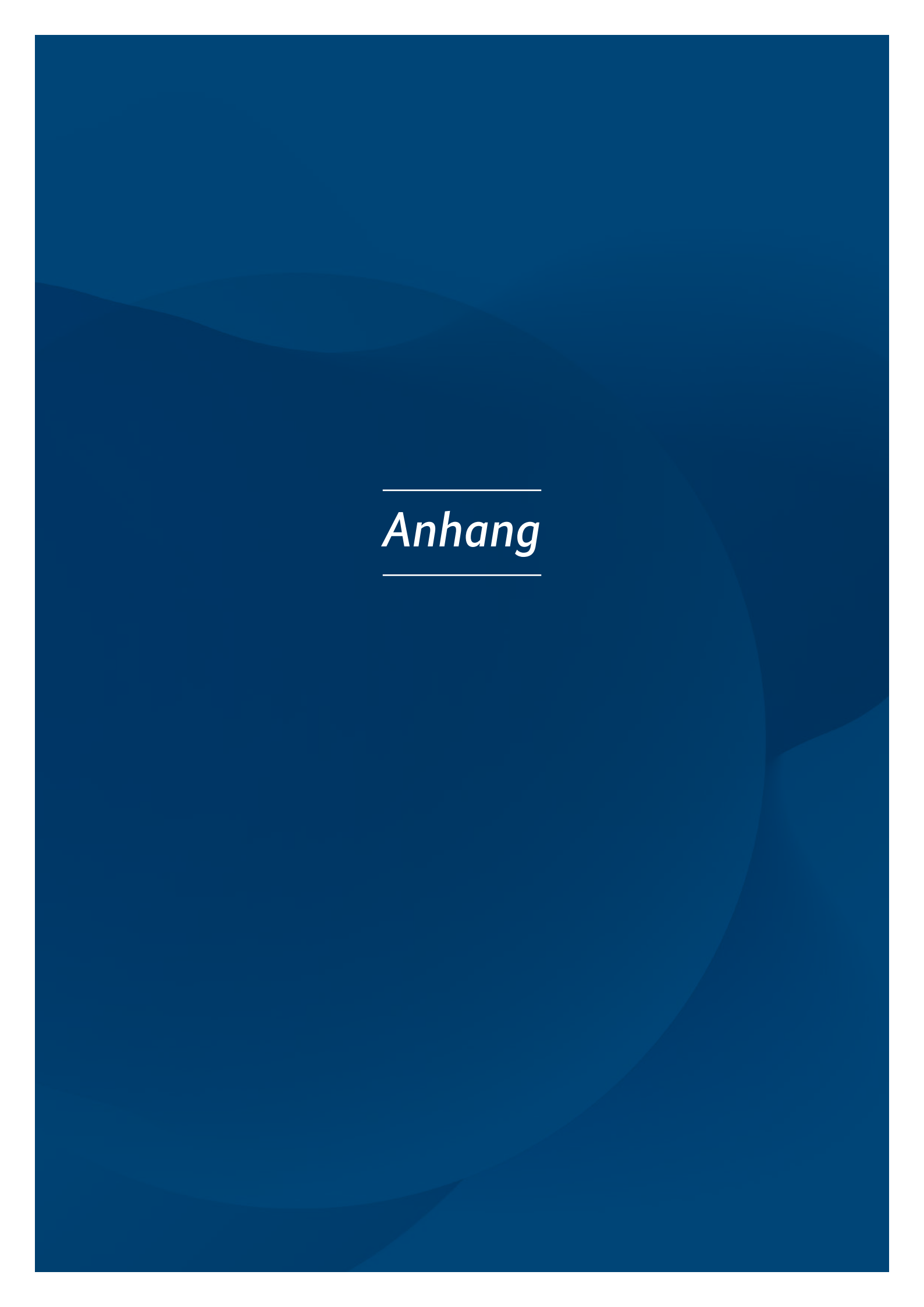


Abb. 43: Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen im Berichtszeitraum 2023/24 (Stand: 30. Juni 2024)



Anhang

Evaluierung von Regelungsvorhaben

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2024	BMWK	Gesetz zur Umsetzung der aufsichts- und berufsrechtlichen Regelungen der Richtlinie 2014/56/EU sowie Vorgaben der VO (EU) Nr. 537/2014 bei Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse
2024	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Steuerumgehung und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften
2024	BMF	Entwurf eines Begleitgesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
2024	BMUV	Zweiundvierzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
2024	BMUV	Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung
2024	BMVG	Verordnung über den Vorbereitungsdienst für den gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst in der Bundeswehr
2024	BMAS	Entwurf eines Integrationsgesetzes
2024	BMUV	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
2024	BMAS	Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge
2024	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Datenschutzes und der Zentralstellenfunktion im Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
2024	BMWK	Verordnung zur Änderung der Makler- und Bauträgerverordnung
2024	BMWK	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Berufszulassungsregelung für gewerbliche Immobilienmakler und Verwalter von Wohnungseigentum
2024	BMWK	Gaspreisanpassungsverordnung nach § 26 EnSiG
2024	BMVG	Gesetz zur nachhaltigen Stärkung der personellen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr
2024	BMWK	Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes
2024	BMWK	Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende
2024	BMEL	Verordnung zur Änderung der Geflügelpest-Verordnung
2024	BMF	Verordnung zum Produktinformationsblatt und zu weiteren Informationspflichten bei zertifizierten Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen nach dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz
2024	BMDV	Dreizehnte Verordnung zum Erlass und zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften
2024	BMJ	Verordnung über die Erhebung eines Entgelts für die staatliche Absicherung nach dem Reisesicherungsfondsgesetz
2024	BMUV	Entwurf einer Achten Verordnung zur Änderung der Abwasserverordnung
2024	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens
2024	BMUV	Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2024	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Mikrozensus und zur Änderung weiterer Statistikgesetze
2024	BMG	Verordnung zur Neufassung der Datentransparenzverordnung und zur Änderung der Datentransparenz-Gebührenverordnung
2024	BMAS	Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts – Einführung einer Brückenteilzeit
2024	BMI	Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
2024	BMUV	Vierte Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
2024	BMDV	Entwurf eines Ausführungsgesetzes zu dem Übereinkommen vom 9. September 1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt
2024	BMF	Verordnung über den Inhalt der Prüfungsberichte zu den Jahresabschlüssen
2024	BMI	Verordnung über den Aufstieg in den höheren nichttechnischen Verwaltungsdienst des Bundes über den Masterstudiengang „Intelligence and Security Studies“ an der Universität der Bundeswehr München und der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
2024	BMWK	Entwurf einer Verordnung zur Kompensation doppelt bilanzierter Brennstoffemissionen
2024	BMWK	Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie
2024	BMWK	Gesetz zur amtlichen geologischen Landesaufnahme sowie zur Übermittlung, Sicherung, öffentlichen Bereitstellung und Zurverfügungstellung geologischer Daten
2024	BMEL	Entwurf einer Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung
2024	BMF	Sanktionsdurchsetzungsgesetz II
2024	BMI	Viertes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes und anderer Gesetze
2024	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Stromsteuerbefreiungen sowie zur Änderung energiesteuerrechtlicher Vorschriften
2024	BMDV	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2016/2370/EU vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU bezüglich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste
2024	BMI	Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht
2024	BMUV	Carbon -Leakage-Verordnung
2024	BMVG	Verordnung über die Beleihung Privater gemäß § 30a Luftverkehrsgesetz
2024	BMJ	Entwurf eines Gesetzes gegen Kostenfallen
2024	BMVG	Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 20. Dezember 2019 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Zentralrat der Juden in Deutschland – Körperschaft des Öffentlichen Rechts – zur Regelung der jüdischen Militärseelsorge

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2024	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften
2024	BMUV	Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote
2024	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur europäischen Vernetzung der Transparenzregister und zur Umsetzung der RL 2019/1153 des EP und des Rates vom 20.06.2019 zur Nutzung von Finanzinformationen für die Bekämpfung von Geldwäsche
2024	BMJ	Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung der Maklerkosten bei der Vermittlung von Kaufverträgen über Wohnungen und Einfamilienhäuser
2024	BMWK	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes und der Einführung des Gesetzes über die Nutzung offener Daten
2024	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften
2024	BMBF	Rechtsverordnung nach § 14 Absatz 1 des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung
2024	BMAS	Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Betriebsratswahlen und der Betriebsratsarbeit in einer digitalen Arbeitswelt
2024	BMWK	Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften
2024	BMJ	Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität
2024	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO ₂ -Bepreisung
2024	BMAS	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten
2024	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Zollfahndungsdienstgesetzes
2024	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus
2024	BMG	Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Pflegeberufe
2024	BMEL	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung jagdrechtlicher Vorschriften und zur Änderung des Bundeswaldgesetzes
2024	BMUV	Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung
2024	BMJ	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten
2024	BMUV	Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung der Regelungen der Biokraftstoffquote und der Verordnung zur Anrechnung von Upstream-Emissionsminderungen auf die Treibhausgasquote
2024	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung
2024	BMUV	Verordnung über das Naturschutzgebiet „Borkum Riffgrund“
2024	BMG	Entwurf eines Gesetzes für mehr Sicherheit in der Arzneimittelversorgung
2024	BMFSFJ	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2024	BMDV	Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur für eine Verordnung zur Genehmigung und zum Betrieb von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion in festgelegten Betriebsbereichen
2024	BMUV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ermittlung der Exposition von Einzelpersonen der Bevölkerung durch genehmigungs- oder anzeigebedürftige Tätigkeiten
2024	BMG	Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Psychotherapeutenausbildung
2024	BMWK	Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude
2024	BMBF	Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung
2024	BMI	Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes
2025	BMDV	Entwurf einer 13. Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnisverordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften
2025	BMDV	Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung nationaler Regelungen an die Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 der Kommission vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge
2025	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Deckelung der Abschlussprovisionen von Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen
2025	BMJ	Entwurf eines Gesetzes zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens
2025	BMI	Verordnung zur Gewährleistung der IT-Sicherheit der im Portalverbund und zur Anbindung an den Portalverbund genutzten IT-Komponenten
2025	BMFSFJ	Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes
2025	BMAS	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen
2025	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen
2025	BMI	Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme
2025	BMWK	Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze
2025	BMUV	Zehnte Verordnung zur Änderung der Abwasserverordnung
2025	BMWK	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben und zur Regelung reiner Wasserstoffnetze im Energiewirtschaftsrecht
2025	BMG	Entwurf eines Gesetzes für bessere und unabhängigere Prüfungen
2025	BMFSFJ	Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen
2025	BMF	Verordnung zur Änderung der Kassensicherungsverordnung
2025	BMJ	Entwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2025	BMFSFJ	Verordnung über die Führung einer Bundesstatistik nach dem Prostituierten-schutzgesetz
2025	BMFSFJ	Formulierungshilfe zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Mutterschutzrechts
2025	BMWK	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Unternehmensstatistiken, zur Aufhebung von zehn Rechtsakten im Bereich Unternehmensstatistiken und zur Änderung anderer Statistikgesetze
2025	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen
2025	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters
2025	BMFSFJ	Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Hilfen für Familien bei Adoption
2025	BMF	Verordnung zur Änderung der Mitteilungsverordnung
2025	BMEL	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten
2025	BMWK	Entwurf eines Gesetzes zum Aufbau einer gebäudeintegrierten Lade- und Leitungsinfrastruktur für die Elektromobilität
2025	BMUV	Entwurf einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/2117 der Kommission vom 21. November 2017 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen in Bezug auf die Herstellung von organischen Grundchemikalien
2025	BMF	Entwurf einer Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens "Energie- und Klimafonds"
2025	BMUV	Erstes Gesetz zur Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes
2025	BMF	Gesetzesentwurf und technische Verordnung zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen
2025	BMEL	Entwurf eines Gesetzes zum Erlass von Vorschriften zur Durchführung unionsrechtlicher Vorschriften über Agrarzahlen und deren Kontrollen in der Gemeinsamen Agrarpolitik
2025	BMUV	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
2025	BMAS	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen
2025	BMAS	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
2025	BMEL	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts
2025	BMI	Beschleunigung Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren
2025	BMUV	Entwurf einer Verordnung zur weiteren Modernisierung des Strahlenschutzrechts

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2025	BMEL	Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität
2025	BMJ	Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes von Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern vor Gewalt sowie zur Änderung weiterer zwangsvollstreckungsrechtlicher Vorschriften
2025	BMUV	Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen
2025	BMJ	Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Berufsrechts der anwaltlichen und steuerberatenden Berufsausübungsgesellschaften sowie zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe
2025	BMJ	Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie im Hinblick auf ein einheitliches elektronisches Format für Jahresfinanzberichte

Impressum

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Nationalen Normenkontrollrates unentgeltlich abgegeben. Sie ist nicht zum gewerblichen Vertrieb bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen/Wahlwerbern oder Wahlhelferinnen/Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben politischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin/dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme des Nationalen Normenkontrollrates zugunsten einzelner politischer Gruppen gewertet werden könnte.

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat
Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37
D-10117 Berlin

Stand

30. September 2024

Druck

Bonifatius GmbH

Layout und Satz

Atelier Hauer + Dörfler, Berlin

Redaktion

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin
nkr@bmj.bund.de



www.normenkontrollrat.bund.de

 x.com/NKR_Bund

 <https://de.linkedin.com/company/nationaler-normenkontrollrat-nkr>