

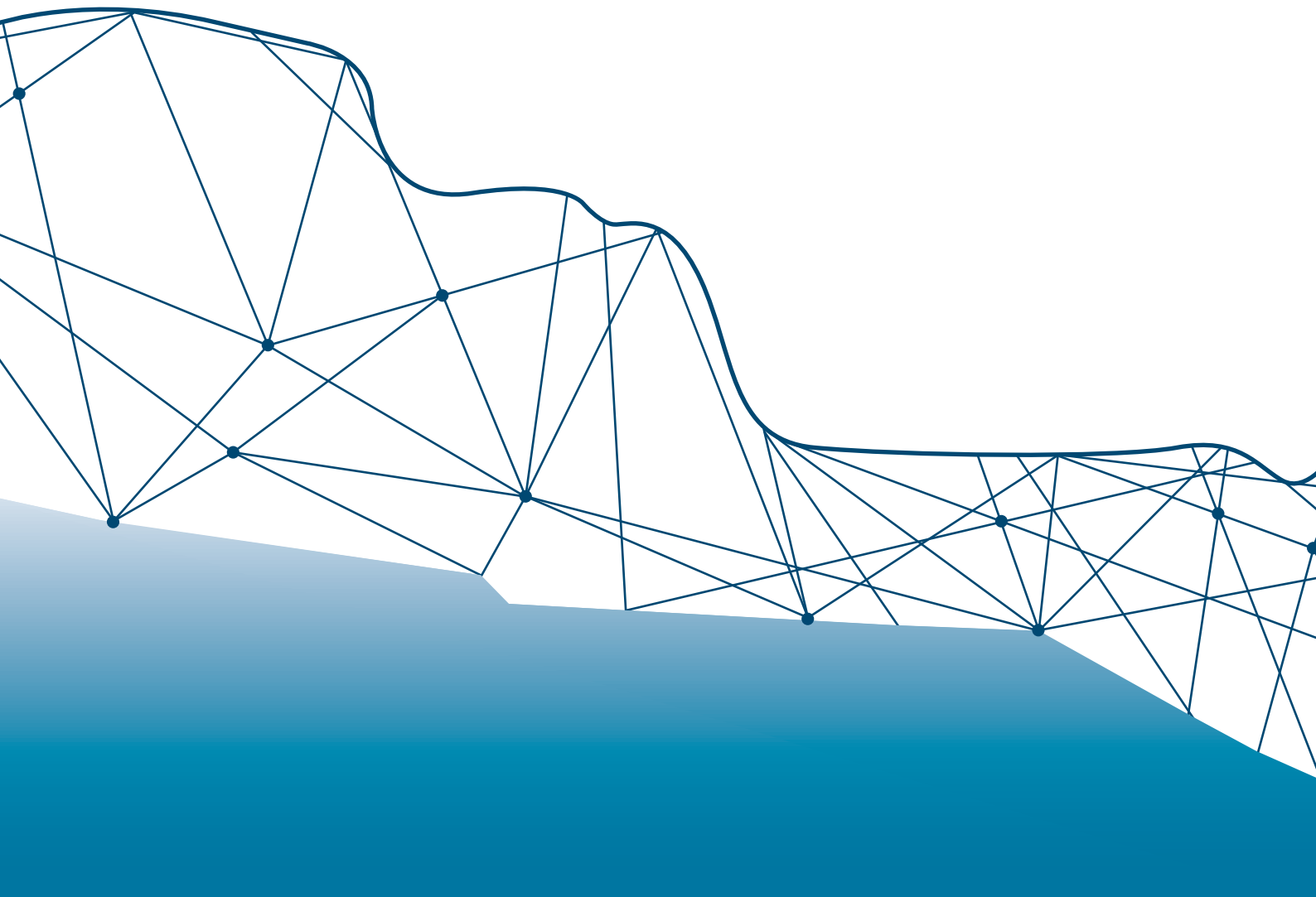


Nationaler  
Normenkontrollrat

# Krise als Weckruf:

Verwaltung modernisieren,  
Digitalisierungsschub nutzen,  
Gesetze praxistauglich machen.

**JAHRESBERICHT 2020  
des Nationalen Normenkontrollrates**





**Jahresbericht 2020**  
**des**  
**Nationalen Normenkontrollrates**  
**gemäß § 6 Absatz 2 des**  
**Gesetzes zur Einsetzung eines**  
**Nationalen Normenkontrollrates**

**Oktober 2020**

# Auf einen Blick

## Entwicklung des Erfüllungsaufwands im Berichtszeitraum 2019/20

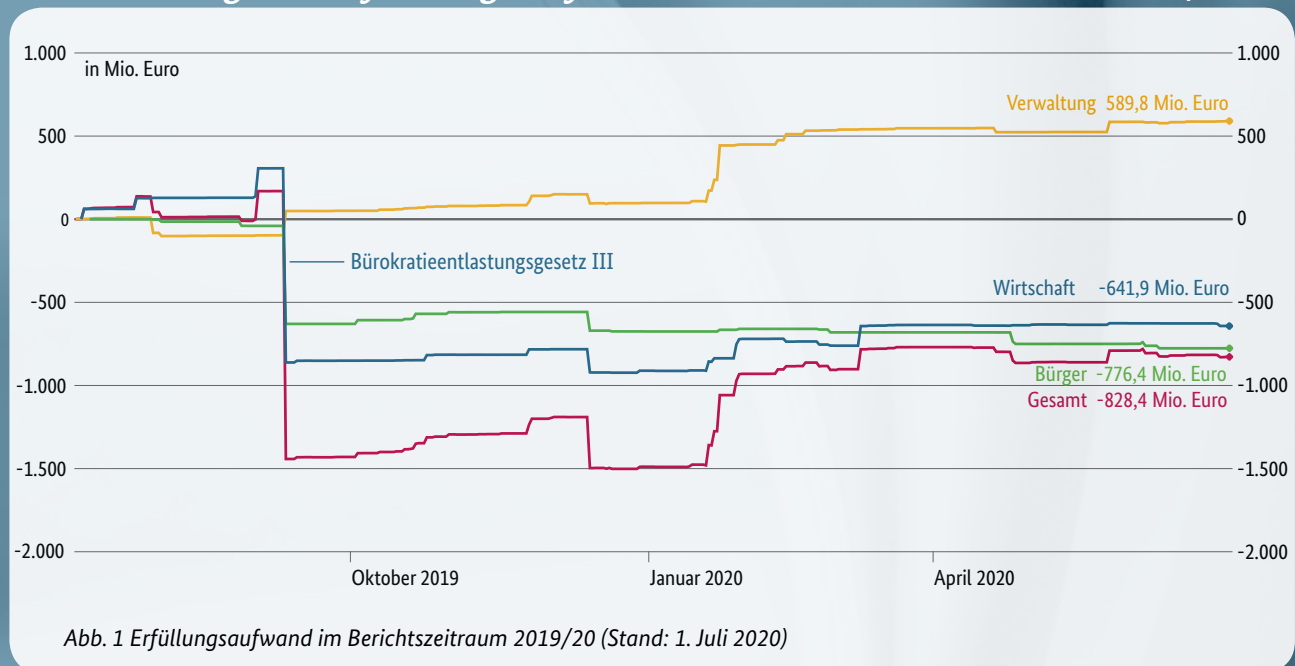


Abb. 1 Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum 2019/20 (Stand: 1. Juli 2020)

## Monitor Erfüllungsaufwand seit 2011

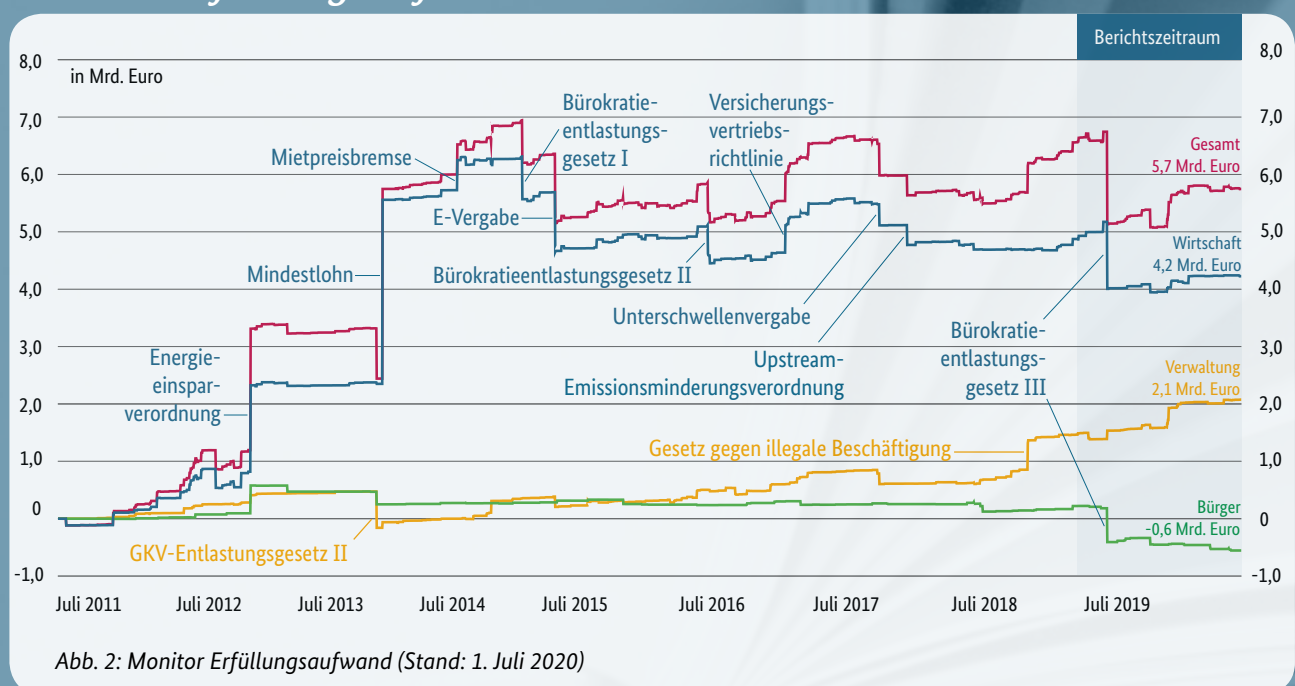
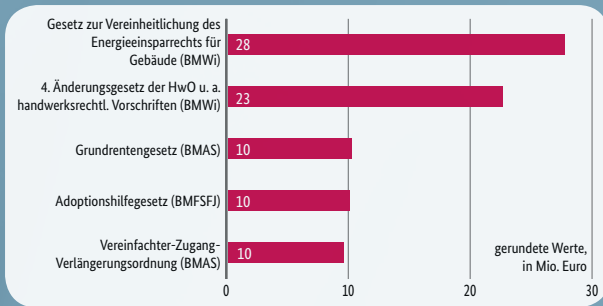
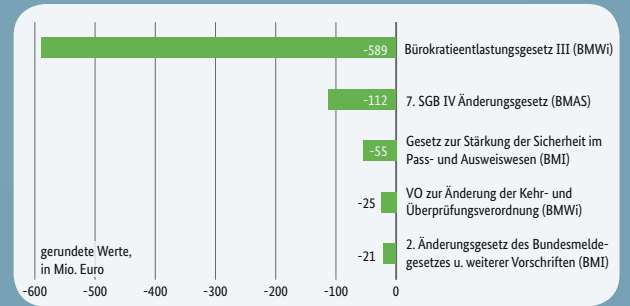


Abb. 2: Monitor Erfüllungsaufwand (Stand: 1. Juli 2020)

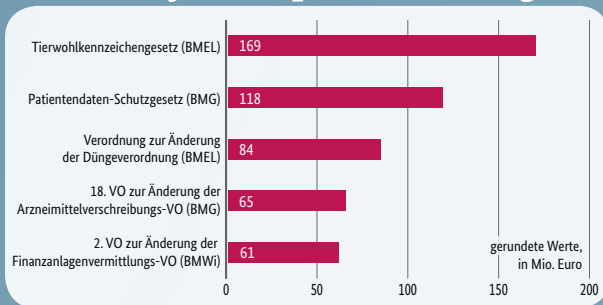
## Bürger – Top 5 Belastungen



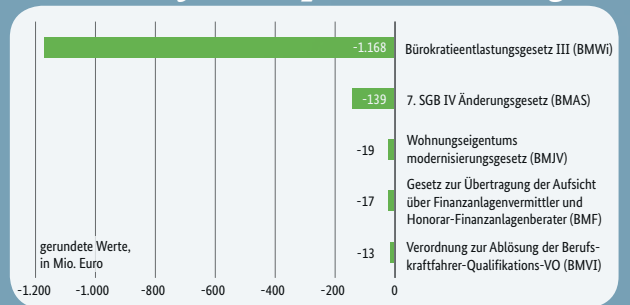
## Bürger – Top 5 Entlastungen



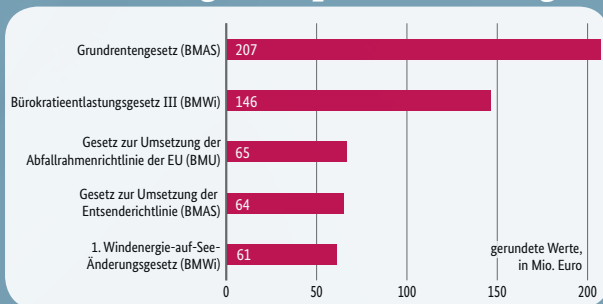
## Wirtschaft – Top 5 Belastungen



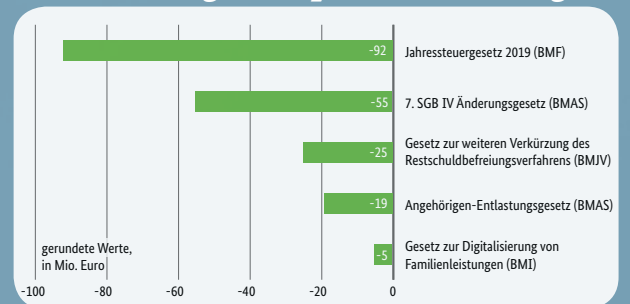
## Wirtschaft – Top 5 Entlastungen



## Verwaltung – Top 5 Belastungen



## Verwaltung – Top 5 Entlastungen



## 'One in, one out'-Bilanz

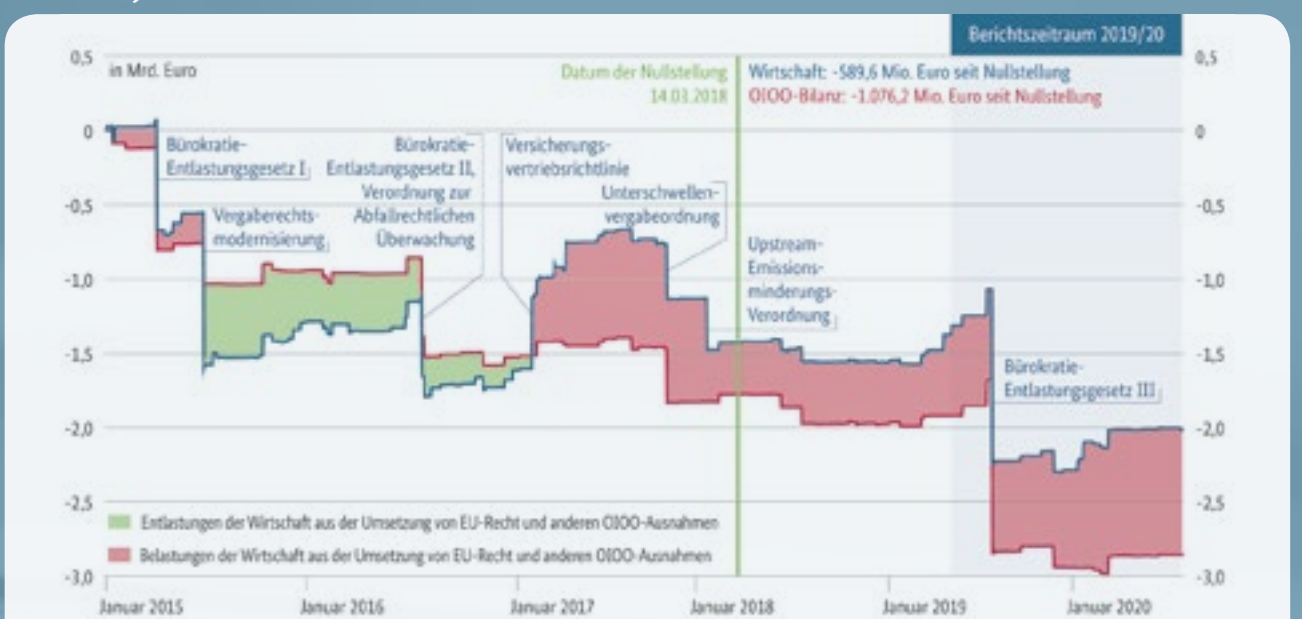


Abb. 3: 'One in, one out'-Bilanz seit 2015 (Stand: 1. Juli 2020)

# Inhaltsverzeichnis

Kernbotschaften . . . . .	8
Vorwort. . . . .	10
<b>1. Gesetzgebung und Verwaltungshandeln in der Covid-19-Pandemie. . . . .</b>	<b>13</b>
1.1 Krisengesetzgebung und Krisenmanagement im Mehrebenensystem (Februar – Juni 2020) . . . . .	13
1.1.1 Geprüfte Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen . . . . .	13
1.1.2 Verfahren bei den Soforthilfen und Überbrückungshilfen von Bund und Ländern . . . . .	18
1.1.3 (Temporärer) Bürokratieabbau . . . . .	20
1.2 Die Covid-19-Pandemie als erneuter Stresstest: Lehren für künftige Krisen . . . . .	21
1.2.1 Meldewege zwischen Behörden modernisieren . . . . .	22
1.2.2 Krisenmanagement im Föderalismus . . . . .	23
1.2.3 Arbeitsfähigkeit der Verwaltung sicherstellen. . . . .	24
1.3 Nachhaltige Modernisierung braucht einen Sparringspartner: Initiative Moderne Verwaltung . . . . .	26
<b>2. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau . . . . .</b>	<b>29</b>
2.1 Stand der Digitalisierung von Staat und Verwaltung . . . . .	29
2.1.1 Halbzeitbilanz beim Onlinezugangsgesetz (OZG) . . . . .	29
2.1.2 Komplexität reduzieren und wettbewerbsfreundlich standardisieren . . . . .	32
2.1.3 Digital-TÜV: Vollzugs- und Digitaltauglichkeit von Gesetzen verbessern . . . . .	36
2.2 Erst der Inhalt, dann die Paragraphen: Wirksamkeit und Praxistauglichkeit von Rechtsetzung. . . . .	38
2.3 Initiativen zu Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau auf Bundesebene . . . . .	42
2.3.1 Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung. . . . .	42
2.3.2 Beschlüsse der Bundesregierung zur Verbesserung der Kosten-/ Nutzen-Transparenz sowie Kostenbegrenzung . . . . .	46
2.3.3 Bessere Beteiligung, bessere Rechtsetzung: KMU-Test und Praxischecks . . . . .	46
2.3.4 Vorbereitung neuer Maßnahmenprogramme von Bund und Ländern (Ministerpräsidentenkonferenz) . . . . .	51
2.3.5 NKR-Entlastungsvorschläge: „Konjunkturpaket zum Nulltarif“ . . . . .	52
2.4 Bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene und internationale Zusammenarbeit. . . . .	56
2.4.1 Zusammenarbeit unabhängiger Räte bei RegWatchEurope: NKR-Vorsitz . . . . .	56
2.4.2 Geplante Einführung einer ‚One in, one out‘-Regel auf EU-Ebene . . . . .	57
2.4.3 Weitere Maßnahmen der EU-Kommission zur Besseren Rechtsetzung . . . . .	58
2.4.4 Zusammenarbeit mit dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament . . . . .	59

3. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen . . . . .	61
3.1 Qualität der Folgenabschätzungen bei Regelungsentwürfen der Bundesregierung . . . . .	61
3.1.1 Prüfergebnisse in Stellungnahmen des NKR . . . . .	61
3.1.2 Fristen und Verfahren . . . . .	66
3.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten . . . . .	69
3.2.1 Transparenz über Folgekosten . . . . .	69
3.2.2 Erfüllungsaufwand der Bürger . . . . .	72
3.2.3 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft und dessen Begrenzung durch ‚One in, one out‘ . . . . .	74
3.2.4 Erfüllungsaufwand der Verwaltung . . . . .	83
3.3 Ex ante-Prüfung der Folgekosten aus europäischen Regelungsvorhaben . . . . .	87
4. Anhang . . . . .	89
4.1 Entlastungsvorschläge des NKR anlässlich der Covid-19-Pandemie . . . . .	89
4.2 NKR-Gutachten 2019 „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“: Empfehlungen zur Umsetzung . . . . .	91
4.3 Bisherige Gutachten des NKR . . . . .	93
4.4 Evaluierung von Regelungsvorhaben 2020-2021 . . . . .	94
4.5 Übersicht über die wichtigsten NKR-Termine im Berichtszeitraum 2019/20 . . . . .	96
4.6 Übersicht über die NKR-Berichterstatter . . . . .	100
4.7 Übersicht über NKR-Zusammensetzungen vergangener Mandatszeiten. . . . .	101
4.8 Abkürzungsverzeichnis . . . . .	103
4.9 Abbildungsverzeichnis . . . . .	105

# Kernbotschaften

## **1. Staat in der Krise handlungsfähig – Entlastung der Wirtschaft jetzt wichtiger denn je**

In Rekordtempo wurden Hilfen zur Krisenbewältigung auf den Weg gebracht. Bei Öffentlichkeitsbeteiligungen, Präsenzpfllichten, Hauptversammlungen u. Ä. hat die Bundesregierung wirksame Flexibilisierungen ermöglicht. Sie sollten jetzt zur Regel werden. Weitere Bürokratie-Entlastungen sind geboten und möglich (NKR-Vorschläge) – auch, damit Investitionen zur Wirtschaftsbelebung zeitnah und nicht erst nach der Krise wirksam werden!

## **2. Rückstände bei der Digitalisierung der Verwaltung – Bremsen bei der Krisenbewältigung**

Die Covid-19-Pandemie zeigt den dramatischen Rückstand an Verwaltungsmodernisierung auf allen staatlichen Ebenen. Von faxbasierten Meldeverfahren zwischen Gesundheitsbehörden über fehlende Unternehmenskonten bis hin zu der Unmöglichkeit von Registerabgleichen – all das wäre vermeidbar gewesen. Fazit: Nur eine konsequente Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ermöglicht eine effiziente Krisenbewältigung!

## **3. Aus der Krise lernen – Verwaltungsmodernisierung endlich ernst nehmen**

Erst war es die Flüchtlingskrise, jetzt unterzieht Corona die Verwaltung einem erneuten Stresstest. Anstatt sich wiederholt von Krisen überraschen zu lassen, muss die Leistungsfähigkeit von Behörden systematisch überprüft werden. Ein unabhängiger Expertenrat kann dabei kreativer Ideengeber und Motor sein und die Politik in Bund und Ländern unterstützen – und unangenehme, aber notwendige Entscheidungen einfordern.

## **4. OZG in der Zweiten Halbzeit – Wer steuern will, muss wissen, wo wir stehen**

Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) geht in die zweite Halbzeit. Zwar ist die Planungsphase abgeschlossen; unklar bleibt aber, bis wann welche Online-Leistung in welcher Form zur Verfügung steht. Wir brauchen mehr Klarheit und Transparenz – einerseits, damit Kommunen sehen, welche Online-Angebote sie übernehmen können, andererseits, damit Entscheidungsträger in Bund und Ländern erkennen können, wo nachgesteuert werden muss. Was fehlt, ist ein präzises politisches Monitoring. Das brauchen wir inzwischen mehr als dringend!

## **5. Geld allein macht nicht glücklich – ohne Standardisierung kein Erfolg**

Die Konjunkturmilliarden für das OZG sind ein wichtiges Signal. So soll die OZG-Umsetzung mit Hilfe von Einer-für-Alle-Lösungen schneller voran kommen. Ohne umfassende Standardisierung werden diese Lösungen aber kaum Verbreitung finden – und die Abhängigkeiten von dominanten öffentlichen IT-Dienstleistern werden größer. Letzteres könnte Offenheit, Innovation und Wettbewerb in Frage stellen – unverzichtbar für eine leistungsfähige und vielfältige Anbieter- und Software-Landschaft. Hier brauchen wir ein zeitgemäßes Architektur- und Standardisierungsmanagement.



## 6. Kein Gesetzentwurf ohne Digitalisierungskcheck – Wann kommt der Digital-TÜV?

Digitalisierung in der Verwaltung setzt voraus, dass Prozesse neu durchdacht und Gesetze entsprechend geändert werden. Trotz zahlreicher Empfehlungen aus den OZG-Laboren wurden erst wenige Gesetze tatsächlich angepasst. Auch die Ankündigung eines Digital-TÜVs für neue Gesetze durch die Bundesregierung blieb bisher folgenlos. So darf es nicht weitergehen. Es braucht deutlich mehr Entschlossenheit und Konsequenz für digitaltaugliche Gesetze.

## 7. Rechtsetzung nicht mehr zeitgemäß – Praxistauglichkeit neuer Regelungen gewährleisten

Zu viele Gesetze gehen an der Praxis vorbei, Wirksamkeit und Praktikabilität bleiben zu oft auf der Strecke. Der NKR hat sehr konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Gesetzesvorbereitung gemacht. Mit Wirk- und Vollzugsmodellen, Digital-TÜV und vor allem mit der Einbindung Betroffener in Gesetzgebungslaboren können Gesetzentwürfe systematisch auf Praxistauglichkeit geprüft werden. Erste Pilotverfahren zeigen handfeste Vorteile. Das Motto „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ kann und muss zum Leitbild der Gesetzgebung werden!

## 8. Missachtung von Fristen und Verfahrensregeln – Gesetzesvorbereitung ohne Beteiligung der Betroffenen

Schon vor Corona wurden wichtige Gesetzentwürfe innerhalb weniger Tage fertiggestellt – zu oft ohne Einbeziehung Betroffener und ohne die vor Ort zuständigen Behörden. In der Krise ist das nachvollziehbar – aber inzwischen ist die Regelverletzung nahezu zur Regel geworden. Das kann und darf so nicht bleiben. Für die Beteiligung von Verbänden und Fachleuten, von Ländern und Kommunen an der Gesetzesvorbereitung muss wieder gelten: So früh wie möglich, so lange wie nötig. Externe Expertise ist für gute politische Entscheidungen unverzichtbar!

## 9. Rückgang beim Erfüllungsaufwand – aber hohe einmalige Kosten trüben das Bild

Das Bürokratieentlastungsgesetz zahlt sich aus: Im letzten Jahr war der laufende Erfüllungsaufwand rückläufig (-13 %). Aber: Hinzu kam hoher einmaliger Aufwand. Allein die Wirtschaft wurde mit 2,6 Mrd. Euro belastet. Das ist zu viel. Die Bundesregierung muss zeigen, dass ihr eigener Beschluss zur Begrenzung des Umstellungsaufwands kein Lippenbekenntnis bleibt!

## 10. Evaluation von Gesetzen mit Leben füllen – Ergebnisse systematisch nutzen

Die Bundesregierung hat – im Zusammenwirken mit dem NKR – ehrgeizige Regeln für die ex post-Evaluation von Gesetzen beschlossen – ein Meilenstein Besserer Rechtsetzung. Bei jedem wichtigen Gesetz wird nach angemessener Zeit geprüft, ob die gesetzten Ziele erreicht wurden. Jetzt müssen die daraus gewonnenen Erkenntnisse konsequent genutzt werden – für bessere gesetzliche Regelungen!

## 11. Bürokratie und Aufwand in Brüssel – wirksame ‚One in, one out‘- Regel gefragt

Für die wirtschaftliche Erholung im Gefolge der Corona-Pandemie ist es wichtiger denn je, dass Unternehmen nicht mehr als unbedingt notwendig mit Bürokratie und staatlichen Auflagen belastet werden. Das gilt auch für EU-Recht. Deshalb setzten sich Bundesregierung und NKR nachdrücklich dafür ein, dass die von der Präsidentin der EU-Kommission angekündigte ‚One in, one out‘-Regel tatsächlich zu einer spürbaren Begrenzung gesetzlicher Folgekosten führt.

## Vorwort



2020 war und ist mit Sicherheit für niemanden ein gewöhnliches Jahr. Auch für den NKR stellt der Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 eine Zäsur dar. Es lag außerhalb unserer Vorstellungskraft, welchen Einfluss die Pandemie und ihre Folgewirkungen auf Bürger, Wirtschaft und Verwaltung haben würden. Von daher teilt sich der Berichtszeitraum in ein klares Vorher und Nachher: Vor Ausbruch der Pandemie und danach im Schatten der Krise.

Im Herbst 2019 stand besonders das Bürokratieentlastungsgesetz III mit dem Ziel einer deutlichen Entlastung der Wirtschaft im Fokus des NKR – ein Ziel, das nur teilweise erreicht wurde. Zeitgleich fanden intensive Diskussionen zur Fortentwicklung des Evaluationsverfahrens statt, die der Staatssekretärsausschuss im November mit einer bemerkenswerten Entscheidung abgeschlossen hat: Zukünftig werden die Voraussetzungen für die Durchführung der Evaluation eines Gesetzes bereits bei dessen Entwurf festgelegt. Länder und Verbände müssen einbezogen werden, und am Ende steht eine systematische Qualitätssicherung. Alles in allem ein Meilenstein Besserer Rechtsetzung!

Ganz anders der Gesetzentwurf zur Grundrente im Februar 2020, bei dem trotz eindringlicher Mahnungen nahezu aller Sachverständigen ein ungewöhnlich bürokratisch-aufwändiges Verfahren gewählt wurde, ohne vorliegende Alternativen ernsthaft geprüft zu haben. Hier zeigt sich deutlich, dass Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung nach wie vor keine Selbstläufer sind, sondern immer wieder eingefordert werden müssen!

Im März 2020 schließlich hat die Covid-19-Pandemie Deutschland erreicht und kaum einen Lebensbereich unberührt gelassen. Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung standen und stehen vor immensen Herausforderungen. Die Bundesregierung hat im März binnen weniger Tage eine Vielzahl von Gesetzen und Hilfsprogrammen beschlossen. Letztere wurden zwar in der Regel schnell und unbürokratisch umgesetzt, die dabei aufgetretenen Unsicherheiten, inwieweit die anvisierten Zielgruppen tatsächlich erreicht werden, sowie Fehler und Betrugsfälle zeigen jedoch unmissverständlich die Folgen einer jahrelang verschleppten Digitalisierung, namentlich fehlender Unternehmenskonten und Registerabgleiche.

Faxbasierte Meldeverfahren zwischen Gesundheitsämtern und Robert-Koch-Institut, fehlende Homeoffice-Kapazitäten und die dadurch in weiten Teilen nur eingeschränkt arbeitsfähige Verwaltung in wichtigen Bereichen wie Bürgerämtern, Baubehörden, Bildung (v. a. Schulen) und Justiz, vervollständigen diesen wenig ermutigenden Befund. Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass schnelle Modernisierungserfolge möglich sind, etwa die Digitalisierung des Antrags auf Kurzarbeitergeld sowie die beispielhafte und unkomplizierte Personalunterstützung zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Wie schon zur Zeit der Flüchtlingskrise wird in diesen Tagen einmal mehr die systemrelevante Rolle der Verwaltung für Wirtschaft und Gesellschaft offenkundig. Es kommt jetzt darauf an, aus dieser eher banalen Erkenntnis endlich Schlussfolgerungen zu ziehen und das Thema Verwaltungsmodernisierung nachhaltig auf der politischen Agenda zu verankern – wissend, dass jede Krise auch neue Chancen bietet: „Never let a good crisis go to waste!“ Diese Winston Churchill zugeschriebene Maxime ist heute so aktuell wie vor 80 Jahren. So könnte Covid-19 zum Startpunkt einer neuen Staatskunst für das 21. Jahrhundert werden.



Dr. Johannes Ludewig  
(Vorsitzender)



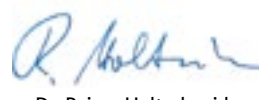
Prof. Dr. Sabine Kuhlmann  
(Stellvertretende Vorsitzende)



Dr. Thea Dückert



Gudrun Grieser



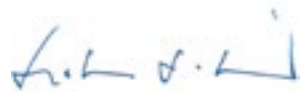
Dr. Rainer Holtschneider



Prof. Dr. Conny Mayer-Bonde



Hanns-Eberhard Schleyer



Dorothea Störr-Ritter



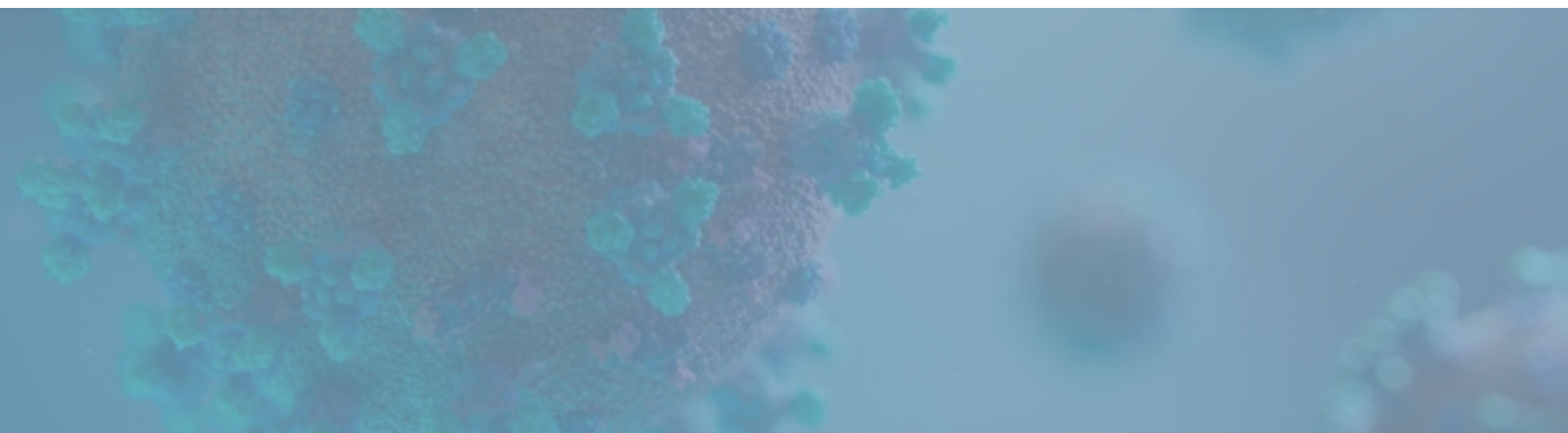
Prof. Dr. Andrea Verstejl



Andrea Wicklein



# 1. Gesetzgebung und Verwaltungshandeln in der Covid-19-Pandemie



# 1. Gesetzgebung und Verwaltungshandeln in der Covid-19-Pandemie

Die gegenwärtige Pandemie stellt Regierung und Verwaltung auf allen Ebenen, d. h. Bund, Länder und Kommunen, aber auch die Europäische Union und die internationale Gemeinschaft vor erhebliche Herausforderungen. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau sind gerade auch in Krisenzeiten von hoher Bedeutung. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) war auf Grundlage seines gesetzlichen Prüfauftrags bei der Abstimmung von Regelungsvorhaben zur Bewältigung der Herausforderungen der Covid-19-Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen eingebunden. Der NKR versteht die Covid-19-Pandemie als erneuten Stresstest für Staat und Verwaltung. Wichtig ist, daraus Lehren für künftige Krisen zu ziehen und konsequent an der Beseitigung aufgedeckter Schwächen zu arbeiten.

## 1.1 Krisengesetzgebung und Krisenmanagement im Mehrebenensystem (Februar – Juni 2020)

Der vergangene NKR-Berichtszeitraum (1. Juli 2019 bis 30. Juni 2020) war seit März 2020 maßgeblich von den Maßnahmen der Bundesregierung zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie sowie zur Abfederung ihrer wirtschaftlichen Folgen geprägt.

*Rechtsetzung ab März 2020 maßgeblich im Zeichen der Pandemie*

### 1.1.1 Geprüfte Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen

Im Berichtszeitraum hat der NKR 433 Regelungsvorhaben der Bundesregierung geprüft. Darunter zählte der NKR 56 Gesetz- und Verordnungsentwürfe, die unmittelbar der Bewältigung der Covid-19-Pandemie sowie ihrer sozialen und wirtschaftlichen Folgen dienten. In den Monaten März bis Juli 2020 hatte die Pandemie eine zentrale Bedeutung in der Rechtsetzungstätigkeit der Bundesregierung.

Die vorgeschlagenen Regelungsvorhaben wurden oft in wenigen Tagen innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Bei einigen sehr eilbedürftigen Verfahren verzichtete der NKR auf die Abgabe einer Stellungnahme, sofern aus der ex ante-Perspektive im Rahmen einer kurzfristigen Prüfung keine Einwände gegen die Darstellung des Erfüllungsaufwands im Entwurf zu erheben waren. Wichtig war aus Sicht des NKR, dass die Prinzipien der Besseren Rechtsetzung auch und gerade bei Krisenmaßnahmen beachtet

*Prinzipien Besserer Rechtsetzung gelten auch in Krisenzeiten*

werden: Evidenzbasierte Rechtsetzung, bei der gesetzte Ziele, Alternativen und die gewählte Lösung sowie ihre Folgekosten transparent gemacht und im Rahmen von Evaluationen einer nachfolgenden Prüfung unterzogen werden, ist die Grundlage wirksamer, sachgerechter Regelungen. Auf diese Weise können effektive und effiziente politischen Maßnahmen ebenso identifiziert werden wie Regelungsentwürfe, die im Blick auf gesetzte Ziele und erwarteten Aufwand als weniger geeignet erscheinen.

#### **Prüfmandat des Nationalen Normenkontrollrates**

Der NKR hat aufgrund des NKR-Gesetzes die Aufgabe, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der Besseren Rechtsetzung zu unterstützen. Der Nationale Normenkontrollrat überprüft die Regelungsentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett. Er prüft insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwands neuer Regelungen für Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen. Die Prüfung des Nationalen Normenkontrollrates kann sich gemäß NKR-Gesetz darüber hinaus auf die methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung der folgenden Aspekte erstrecken:

- verständliche Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit der Regelung,
- Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung,
- Ausführungen zur Rechts- und Vereinfachung und
- inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden.

Der Erfüllungsaufwand ist das „Preisschild“ von Gesetzen und Verordnungen. Er umfasst den messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die eine neue Regelung bei Bürgern, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung auslöst. Um den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit ein realitätsnahes Bild zu vermitteln, müssen sowohl die laufenden, jährlich wiederkehrenden, als auch die einmaligen Be- und Entlastungen nachvollziehbar dargestellt werden. Dabei handelt es sich um ex ante-Schätzungen; Änderungen im parlamentarischen Verfahren können zusätzlich Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand haben. Das Statistische Bundesamt (StBA) geht den tatsächlich entstandenen Kosten im Rahmen einer ex post-Nachmessung nach.

Das erste Regelungsvorhaben mit Bezug zur Covid-19-Pandemie Ende Januar sah eine Meldepflicht für Covid-19-Infektionen vor. Ab Mitte März folgten weitere Maßnahmen. Insbesondere wurde die Bundesregierung auf Grundlage eines geänderten Infektionsschutzgesetzes ermächtigt, unbeschadet der Befugnisse der Länder in Folge der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch Anordnung oder Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Maßnahmen zur Grundversorgung mit Arzneimitteln, Heil- und Hilfsmitteln sowie zur Stärkung der personellen Ressourcen im Gesundheitswesen zu treffen. Bundesrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit der Pandemie betrafen zwar zunächst vor allem den Gesundheitsschutz und die Krankenhausversorgung, dann jedoch zunehmend auch arbeits- und sozialrechtliche Aspekte sowie steuerliche Maßnahmen. Im föderalen System der Bundesrepublik machen daneben landesrechtliche Regelungen gerade im Bereich des Krisenmanagements und bezüglich der Einschränkungen des öffentlichen Lebens einen großen Teil der Krisenmaßnahmen aus.

*Viele Regelungsentwürfe in kurzer Zeit*

Für 18 der Covid-19-bedingten Regelungsvorhaben der Bundesregierung wurde zusätzlicher laufender oder einmaliger Erfüllungsaufwand ermittelt. Der jährliche, d. h. dauerhaft entstehende Erfüllungsaufwand aus den Krisenmaßnahmen betrug in der Zeit von März bis Ende Juni 9,9 Mio. Euro. Viele der Krisenmaßnahmen verursachten zugleich einen hohen einmaligen Aufwand. Hintergrund ist, dass sie in der Regel nur befristet gelten und danach grundsätzlich auch keinen Aufwand mehr verursachen sollten. In diesen Fällen wird der Erfüllungsaufwand als „einmalig“ gewertet.

*Befristete Krisenmaßnahmen verursachen hohe einmalige Kosten*

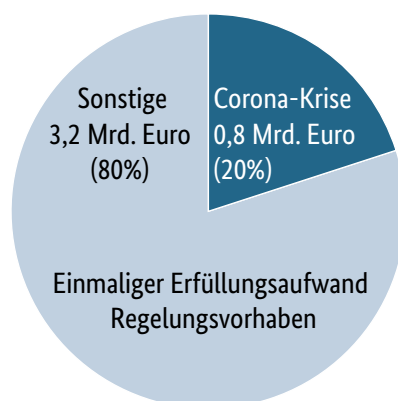


Abb. 4: Anteil der Covid-19-bedingten Regelungsvorhaben am einmaligen Erfüllungsaufwand

Insgesamt wurde für diese Maßnahmen ein einmaliger Aufwand von 792,1 Mio. Euro geschätzt. Davon entfielen 449,4 Mio. Euro auf die Wirtschaft, 294,4 Mio. Euro auf die Verwaltung und 48,3 Mio. Euro auf Bürger.

*Zeitweise Umsatzsteuersenkung war aufwändig: 247 Mio. Euro!*

Der hohe einmalige Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Verbindung mit der Corona-Gesetzgebung entstand hauptsächlich aus einigen wenigen Vorhaben, insbesondere aus dem Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz (247 Mio. Euro für die Wirtschaft) und aus der Verordnung zur Erhöhung der Bevorratung mit Arzneimitteln zur intensivmedizinischen Versorgung (115 Mio. Euro für die Wirtschaft). Letztere verursacht hohe Kosten, da die Krankenhäuser für die rund 33.000 Intensivbetten die Vorratsausstattung mit bestimmten Medikamenten vorübergehend von derzeit zwei auf drei Wochen erhöhen mussten. Um die Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie ging es im Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz: Der hohe Aufwand entstand im Wesentlichen aus der temporären Umsatzsteuersenkung, die die Wirtschaft aufgrund der nötigen Anpassungen bei der Rechnungslegung und den Registrierkassen erheblich belastetet (s. dazu S. 81).

Hintergrund des hohen einmaligen Erfüllungsaufwands der Verwaltung waren oftmals Sachkosten aufgrund einer notwendigen IT-Ausstattung sowie durch die befristete Ausweitung von Sozialleistungen und das folglich höhere Antragsaufkommen. Aus dem Sozialschutz-Paket entstanden 104 Mio. Euro Aufwand für die Verwaltung.

#### **Digitalisierungsschub durch Covid-19-Maßnahmen im Sozialschutzpaket II**

Im Gesetzentwurf zum Sozialschutzpaket II ging es darum, die Funktionsfähigkeit der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sowie anderer Ausschüsse (z. B. Mindestlohnkommission) während der Covid-19-Pandemie zu sichern. Verfahren vor Arbeits- und Sozialgerichten sind besonders in der ersten und zweiten Instanz von den Prinzipien der Öffentlichkeit, Unmittelbarkeit und Mündlichkeit bestimmt. Die Kontakt- und Reisebeschränkungen im Frühjahr 2020 beeinträchtigten die Funktionsfähigkeit von Gerichten sowie wirksame Beschlussfassungen bei Sitzungen von Kommissionen erheblich. Die bislang von den Prozessordnungen der Gerichtsbarkeiten vorgesehenen Möglichkeiten, in manchen Fällen bei Zustimmung der Parteien im schriftlichen Verfahren zu entscheiden, erwiesen sich angesichts der Tragweite der Pandemie als unzulänglich. Denn eine physische Teilnahme unter der Voraussetzung eines umfassenden Gesundheitsschutzes der beteiligten Personen war praktisch nicht mehr zumutbar und durchführbar. Durch die Änderungen des Arbeits- und Sozialgerichtsgesetzes ermöglichte das Sozialschutzpaket II den Gerichten nach § 5 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes den Teilnehmern einer mündlichen Verhandlung, von einem anderen Ort aus als dem Gerichtssaal teilzunehmen, wenn es aufgrund der epidemischen Lage unzumutbar war, persönlich an der Gerichts-



stelle zu erscheinen. In solchen Fällen kann die Verhandlung per Videokonferenz erfolgen. Eine grobe Schätzung der Weiteren Kosten für die Anschaffung von Telekonferenzsoftware bei den Gerichten der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit bezifferte den einmaligen Aufwand für das Jahr 2020 auf etwa 100.000 Euro. Ähnlich zeigte sich für Verhandlungen im Verfahren zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen oder bei Sitzungen der Mindestlohnkommission, dass eine physische Teilnahme am Termin nicht mehr möglich war. Im Sozialschutzpaket II wurden daher durch Änderungen des Tarifvertragsgesetzes und des Mindestlohngesetzes ermöglicht, dass Sitzungen und Verhandlungen auch virtuell stattfinden können.

Krisen werden häufig als die „Stunde der Exekutive“ bezeichnet. Dies spiegelte sich in den Rechtsetzungsverfahren wider: Ein Nachtragshaushaltsgesetz, das neben dem Ausgleich erwarteter Steuermindereinnahmen Mittel zur Krisenbewältigung in Höhe von 122,8 Mrd. Euro bereitstellte, wurde Ende März im Eilverfahren beschlossen. Für Stabilisierungsmaßnahmen bei größeren Unternehmen gab es mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz wenig später eine gesetzliche Grundlage.

#### **Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz sowie zugehörige Verordnungen**

Mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz, dessen Entwurf die Bundesregierung am 23. März 2020 beschlossen hat, wurden Unterstützungsleistungen für größere Unternehmen der Realwirtschaft geregelt. Die dafür bereitgestellten 600 Mrd. Euro sollen vor allem in Form von Garantien genutzt werden. Die Maßnahmen sind bis Ende des Jahres 2021 befristet (Zeitpunkt der Antragsstellung). Bei derart hohen Summen ist ein erheblicher Prüfaufwand auf Seiten der Verwaltung im Vorhinein und während der Unterstützungsmaßnahmen absehbar. Der einmalige, befristet entstehende Verwaltungsaufwand wurde nachvollziehbar auf 56,1 Mio. Euro geschätzt. Besonderen Aufwand dürften Unternehmensbeteiligungen verursachen. Der Verwaltungsaufwand wird über Gebühren der Unternehmen kompensiert. Genauer hierzu regeln drei Verordnungen (Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Durchführungsverordnung, -Übertragungsverordnung und -Kostenverordnung). Der NKR hat zu allen Vorhaben eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben. Im Vorhinein hatte der NKR erreicht, dass die entstehenden Kosten transparent gemacht wurden und zeitnah eine Evaluierung durchgeführt wird. Denn aus Sicht des NKR sollte vor Ablauf der Befristung, d. h. noch im Jahr 2021, die Zielgenauigkeit der Maßnahme überprüft werden. Daher wird das Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz gemeinsam mit den Verordnungen bereits ein Jahr nach dem

*Wirtschaftsstabilisierungsfonds  
muss evaluiert werden*

Inkrafttreten evaluiert. Dabei wird geprüft, inwieweit die Ziele der wirtschaftlichen Stabilisierung relevanter Unternehmen der Realwirtschaft, der Reduzierung von Liquiditätsengpässen sowie die Verringerung der Insolvenzgefahr dieser Unternehmen erreicht wurden. Kriterien und Indikatoren dafür sind die Art, Höhe und Dauer der von den Unternehmen in Anspruch genommenen Stabilisierungsmaßnahmen sowie deren Umsatz- und Ertragskennzahlen im Zeitablauf oder deren Maßnahmen zur Stabilisierung von Produktionsketten. Als Datengrundlage dienen die Geschäftsberichte und Bilanzen der relevanten Unternehmen sowie die Daten der Finanzagentur, der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder beauftragter Dritter, die bei der Abwicklung der Maßnahmen generiert werden.

Zudem beschloss die Bundesregierung etliche Maßnahmen und Programme, ohne dass hierfür gesetzliche Regelungen verabschiedet wurden. Dies gilt beispielsweise für die Soforthilfen, aber auch für die Kreditprogramme der KfW, die sich größtenteils an kleinere und mittelständische Unternehmen richteten. Als „untergesetzliche Maßnahmen“ unterlagen sie nicht der Prüfung durch den NKR und mussten auch nicht im Parlament beschlossen werden. Der NKR hat diese Verfahren auf Bundes- und Landesebene dennoch mit Blick auf Bürokratie-Gesichtspunkte analysiert.

### 1.1.2 Verfahren bei den Soforthilfen und Überbrückungshilfen von Bund und Ländern

Zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie hat die Bundesregierung finanzielle Mittel in Höhe von 50 Mrd. Euro bereitgestellt, die als Zuschüsse an kleine Unternehmen, Soloselbständige, freiberuflich Tätige und Landwirte ausgezahlt werden. Nach Beschluss des Bundeskabinetts am 23. März 2020 über die Eckpunkte der Soforthilfen wurden diese am 27. März vom Bundesrat beschlossen. Für die Bearbeitung der Anträge und Auszahlung der Soforthilfe sind die Länder zuständig, die ab dem 30. März auf die Mittel des Bundes zugreifen konnten.

*Je nach Bundesland Briefpost  
oder digitale Verfahren*

Die Länder haben für die Auszahlung der Bundesmittel jeweils eigene Verfahren aufgesetzt. Die Spanne reichte dabei von vollständig papierbasierten Verfahren bis hin zu gänzlich digitalen Prozessen. Berichtet wurde folglich von wochenlanger Wartezeit, aber auch von Auszahlungen nach wenigen Tagen. Neben der höheren Effizienz digitaler Verfahren sind die unterschiedlichen Verfahrenszeiten auch der jeweiligen Ausgestaltung der Antragsverfahren geschuldet. Im Hinblick auf die Überprüfung der

Anspruchsgrundlage für die Soforthilfe bis hin zur Frage, ob ein antragsstellendes Unternehmen überhaupt existiert, unterschied sich die Prüftiefe im Ländervergleich deutlich. Insgesamt wurden nach Informationen des BMWi knapp 1,9 Mio. Anträge bewilligt und mehr als 14 Mrd. Euro ausgezahlt (Stand: September 2020), davon der weit überwiegende Teil bereits in den Monaten April und Mai. Im Ergebnis wurden Mittel der Soforthilfe auch an Empfänger gezahlt, die darauf keinen Anspruch hatten. Anträge wurden teilweise mangels klarer Kommunikation in Unkenntnis der genauen Anspruchsgrundlagen, aber auch in betrügerischer Absicht gestellt. In einigen Ländern wurden Ermittlungen aufgenommen. Es wird noch einige Zeit dauern, bis das gesamte Ausmaß des Betrugs überblickt werden kann.

Die Probleme bei der Beantragung und Auszahlung der Soforthilfen sind hausgemacht: Sie sind das Ergebnis einer jahrelang verschleppten Verwaltungsdigitalisierung. Dadurch stand die Verwaltung jetzt vor dem Dilemma, entweder langsame Verfahren mit erheblicher Prüftiefe oder schnellere Verfahren anzubieten und dafür Fehler und Missbrauch in Kauf zu nehmen. Dabei würden Schnelligkeit und Präzision keinen Gegensatz darstellen, wenn die notwendigen Hausaufgaben in Sachen Digitalisierung erledigt worden wären. Nötig ist ein Unternehmenskonto mit verifizierten Identitätsdaten der Unternehmer. Mit einer eindeutigen Unternehmensidentität, d. h. einer einheitlichen Unternehmensnummer, wäre ein Abgleich mit anderen Registern möglich gewesen, um ggf. Umsatz, Mitarbeiterzahl und andere Daten zu überprüfen. Festzuhalten ist: Betrugsfälle dieses Umfangs, wie sie in zurückliegenden Monaten zu beobachten waren, wären mit Unternehmenskonto und Registerverknüpfung nicht möglich gewesen. Ebenso hätte die Abwicklung der Soforthilfen effizienter und in vielen Fällen deutlich schneller erfolgen können.

Für die Überbrückungshilfe, das Nachfolgeprogramm zur Soforthilfe, hat die Bundesregierung einen anderen Weg gewählt: Die Anträge können nur über einen Steuerberater, Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer eingereicht werden. Diese prüfen die Anspruchsgrundlagen der Unternehmen – Umsatzeinbrüche und Fixkosten in den Monaten Juni bis August 2020 – und stellen den Antrag dann stellvertretend für die Unternehmen auf der am 8. Juli gestarteten und bundesweit geltenden Antragsplattform. Dies wird die Betrugsanfälligkeit mutmaßlich reduzieren, jedoch zum Preis eines aufwändigeren, teureren Verfahrens und der Abhängigkeit von einer behelfsmäßigen zwischengeschalteten Stelle.

*Betrugsfälle: Jahrelang  
versäumte Modernisierung  
rächt sich!*

*Nötig sind Unternehmens-  
konten und vernetzte Register!*

Insgesamt verdeutlichen die bisherigen Erfahrungen bei Beantragung und Auszahlung finanzieller Hilfen für Unternehmen den nach wie vor dramatischen Aufholbedarf bei der Verwaltungsdigitalisierung und Registermodernisierung (s. dazu auch Kapitel 2.1. ab S.29).

### 1.1.3 (Temporärer) Bürokratieabbau

*Wichtige Flexibilisierungen  
und Vereinfachungen  
ermöglicht*

In Folge der Kontaktbeschränkungen waren Vorgaben, die eine Präsenzplicht vorsahen, kaum erfüllbar. Daher hat die Bundesregierung einige Maßnahmen ergriffen, die dazu dienten, den Unternehmen ein hohes Maß an Flexibilität zu ermöglichen:

- Beispielsweise wurde – befristet bis maximal Ende des Jahres 2021 – durch Änderungen im Gesellschaftsrecht die Durchführung virtueller Hauptversammlungen ermöglicht (Gesetz zur Abmilderung der Folgen der Covid-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht).
- Eine kurzfristig eingebrachte Formulierungshilfe zum Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung ermöglichte eine wichtige Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes: Weil Betriebsräte gerade bei vielen krisenbedingten Themen und deren wirksamer Umsetzung (wie etwa der Einführung von Kurzarbeit) zwingend zu beteiligen waren, sorgte die andauernde Corona-Pandemie für Handlungsdruck beim Thema Mitbestimmung. Daher wurde eine temporäre gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass die Beschlussfassung mittels Video- und Telefonkonferenz erfolgen kann und die Handlungs- und Beschlussfähigkeit von Betriebsräten gesichert ist.
- Um Schwierigkeiten bei der Durchführung von Planungs- und Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu adressieren, hat die Bundesregierung mit dem Entwurf für ein Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie die elektronische Bekanntmachung von Plänen anerkannt. Auch die nötige Auslegung von Unterlagen und Bescheiden kann nunmehr grundsätzlich im Internet erfolgen. Erörterungstermine können zudem durch Online-Konsultationen ersetzt werden. Diese Maßnahmen sind vorerst bis Ende März 2021 befristet.

*Kontaktbeschränkungen  
sorgten für  
Digitalisierungsschub*

Aus NKR-Sicht wäre ein größtmöglicher Gleichlauf der Befristungen sinnvoll gewesen. Die gewährten Erleichterungen und Flexibilisierungen stellen zugleich einen wichtigen Ansatzpunkt zur Entbürokratisierung und Beschleunigung von Verfahren dar. Daher muss rechtzeitig vor Ablauf der Befristungen geprüft werden, ob die Maßnahmen dauerhaft bestehen bleiben können.

*Jetzt wichtig:*

*Welche Vereinfachungen können bestehen bleiben?*

Neben den Maßnahmen zur Digitalisierung wurden weitere Verfahrenserleichterungen getroffen, um ein möglichst reibungsloses Funktionieren des Wirtschaftslebens zu ermöglichen und den Unternehmen einen gewissen Spielraum zu verschaffen. Beispielsweise wurde bei der Umsatzsteuer über Verwaltungserlasse eine unbürokratische Rückbuchung geleisteter Sondervorauszahlungen ermöglicht und den Unternehmen auf diese Weise Liquidität verschafft. Zudem wurden die Möglichkeiten zur Gewährung von Steuerstundungen sowie zur Herabsetzung von Vorauszahlungen im Bereich der Ertragssteuern von der Verwaltung umfassend genutzt. Die Verwaltung war außerdem angewiesen, auf das Verhängen von Bußgeldern zu verzichten, wenn Unternehmen krisenbedingt bestimmte Pflichten, z. B. bei Statistikmeldungen, nicht einhalten konnten.

Der NKR weist seit Jahren darauf hin, dass Vereinfachungen und Flexibilisierungen bei regulatorischen Pflichten und Verwaltungsverfahren für die Wirtschaft in ihrer positiven Wirkung unterschätzt werden. Aus Sicht des NKR muss die Krise Anlass für ein umfangreiches Bürokratienteilastungsprogramm sein. Positiv ist, dass die Bundesregierung sich laut eines Beschlusses im Koalitionsausschuss inzwischen darauf verständigt hat, ein neues Bürokratienteilastungsgesetz zu verabschieden. Der NKR wird sich dazu beratend einbringen. Einige Vorschläge hat der NKR bereits im Mai 2020 unter dem Titel „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ veröffentlicht (ab S. 52 und im Anhang ab S. 89).

*Bürokratieabbau wirkt wie ein kostenloses Konjunkturpaket*

## 1.2 Die Covid-19-Pandemie als erneuter Stresstest: Lehren für künftige Krisen

Die gegenwärtige Krise offenbart einen weiterhin großen Modernisierungsbedarf in weiten Teilen der Verwaltung. Auf Grundlage seines Prüfungs- und Beratungsmandats zur Rechts- und Verwaltungsmodernisierung kommt der Nationale Normenkontrollrat zu folgenden Feststellungen und Schlussfolgerungen:

### 1.2.1 Meldewege zwischen Behörden modernisieren

*Deutschland 2020:  
Gesundheitsämter melden  
Daten via Fax!*

Das Krisenmanagement der Covid-19-Pandemie benötigt aktuelle und verlässliche Daten zum Infektionsgeschehen. Darauf beruhen Entscheidungen mit erheblicher Tragweite für die Gesundheit der Bevölkerung und die gesamte Wirtschaft. Angesichts der schnellen Verbreitung des Virus kann es dabei auf jeden Tag ankommen. Es muss daher verwundern, dass in der Meldekette zwischen kommunalen Gesundheitsämtern und Robert-Koch-Institut in vielen Fällen nach wie vor Faxgeräte zum Einsatz kommen. Daten der Gesundheitsämter können damit weder medienbruchfrei noch maschinenlesbar übermittelt werden. Im Ergebnis kommt es zu Verzögerungen und Übertragungsfehlern. Außerdem wird Personal gebunden, das an anderer Stelle viel dringender gebraucht wird. Schon längst sollte ein flächendeckend digitales Meldeverfahren zur Verfügung stehen. Notwendige Modernisierungsmaßnahmen wurden zwar schon vor Jahren angestoßen, haben sich aber – nicht zuletzt durch föderale Abstimmungsschwierigkeiten – immer wieder verzögert. Ursprünglich sollte DEMIS (Deutsches Elektronisches Melde- und Informationssystem für den Infektionsschutz) Ende des Jahres 2020 flächendeckend zur Verfügung stehen. Zwischenzeitlich wurde die Fertigstellung für das Jahr 2022 angekündigt. Zugleich fördert die Bundesregierung das Projekt IMIS (Infektionsmelde- und Informationssystem), das im Rahmen des Hackathons WirVsVirus entstanden ist. Hinzu tritt die vom Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung entwickelte Software SORMAS (Surveillance, Outbreak Response Management and Analysis System), das Funktionen für das strukturierte Management der Eindämmungsmaßnahmen bereithält. Obwohl dieses System kostenlos zur Verfügung gestellt wird, nutzen es erst ein Bruchteil der Kommunen. Nach Einschätzung des NKR bedarf es dringend der Verknüpfung und zügigen Fertigstellung dieser sich vielfältig ergänzenden Projekte. Schon jetzt sollten zwischen Bund, Ländern und Kommunen Absprachen getroffen werden, wie die fertigen Lösungen schnellstmöglich in die Fläche ausgerollt, IT-technisch betreut und dauerhaft gepflegt und weiterentwickelt werden (vgl. dazu S. 29).

Generell lässt sich feststellen, dass dies nach der Flüchtlingskrise – bei deren Verlauf es ähnliche Herausforderungen bei Erfassung und Austausch von Daten gab – nun erneut ein Beispiel mangelhaften Informationsaustausches zwischen den staatlichen Ebenen während einer Notsituation darstellt. Die Covid-19-Pandemie wird nicht die letzte Krise in Deutschland gewesen sein – effizientes Zusammenwirken vieler Behörden ist jedoch in

jeder Krisensituation notwendig. Um für die nächste Krise gewappnet zu sein, muss der Datenaustausch zwischen Behörden systematisch überprüft werden. Beispielsweise ist zu erheben, in welchen Verfahren nach wie vor Faxgeräte oder Briefpost zum Einsatz kommen oder sogar gesetzlich vorgeschrieben sind. In einem zweiten Schritt müssen sämtliche analoge Übertragungswege zwischen Behörden auf digitale, maschinenlesbare Verfahren umgestellt werden. Die Folgen des jahrelangen Nichthandelns zeigen sich heute in vielfacher Form. Den Fragen der Verwaltungsmodernisierung muss endlich die nötige Aufmerksamkeit gewidmet werden, um für die nächste Krise gewappnet zu sein.

*Meldewege zwischen Behörden  
konsequent digitalisieren!*

### 1.2.2 Krisenmanagement im Föderalismus

Der deutsche Föderalismus hat das Krisenmanagement während der Covid-19-Pandemie vor einige Herausforderungen gestellt: Die Eindämmung des Corona-Virus liegt in der Zuständigkeit der Bundesländer. So wurde nicht nur die Vergabe der Corona-Soforthilfen seitens der Länder unterschiedlich organisiert; auch generelle Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie unterschieden sich teils stark. Dies kann im Hinblick auf lokal begrenzte Epidemien durchaus sachgerecht sein – dann ist die jeweils betroffene Kreis- und Landesebene der richtige Ort, um notwendige Maßnahmen anzuordnen. Der Vorteil der Entscheidungen vor Ort ist, dass dort gewählte Akteure nicht auf die „Zentrale“ warten, sondern für ihr Handeln selbst politische Verantwortung tragen und ein genuines Interesse an guten Entscheidungen haben.

Insgesamt funktioniert das föderale Krisenmanagement durch freiwillige Selbstkoordination. Vereinzelt war jedoch auch zu vernehmen, dass Klarheit, Praktikabilität und Widerspruchsfreiheit der durch die Länder erlassenen Verordnungen – und ihr länderübergreifendes Zusammenspiel – nicht immer gegeben waren. So war es für Unternehmen, die in mehreren Bundesländern agierten, eine Herausforderung, gleichzeitig unterschiedliche Abstands- und Hygieneregeln einzuhalten. Ebenso war für Unternehmen in Grenzregionen zu anderen Bundesländern schwer verständlich, dass das eigene Geschäft durch Verordnung unterbunden wurde, aber Konkurrenten wenige Kilometer entfernt öffnen durften. Hier wäre mehr Einheitlichkeit hilfreich gewesen.

*Corona-Verordnungen der  
Länder: Teilweise nicht ein-  
heitlich genug...*

Zudem hat die Schnelligkeit, mit der Verordnungen zur Eindämmung der Pandemie erlassen oder wieder geändert wurden, Ordnungs- und Ge-

*...oder durch schnelle  
Änderungen schwer umsetzbar*

sundheitsämter bei deren Umsetzung vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Stetige Rechtsänderungen führen bereits im Normalbetrieb zu erheblichem Aufwand – in Krisenzeiten vervielfacht sich dieses Problem.

*Strukturen des föderalen  
Krisenmanagements  
kritisch überprüfen*

Aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates ist es nach der Krise geboten, die bestehenden Strukturen des Krisenmanagements anhand von Szenarien systematisch zu überprüfen. Dies muss sowohl die Zuständigkeiten des Bundes im Krisenfall enthalten, als auch miteinander abgestimmte und kompatible Krisen- und Managementstrukturen bei Bund, Ländern und Kommunen umfassen. Die Überprüfung des Krisenmanagements sollte im Hinblick auf den Umgang mit der Öffentlichkeit auch die veränderten Erwartungen an transparente Kommunikation sowie die neuen Möglichkeiten zur Kommunikation und Informationsbeschaffung in den sozialen Medien berücksichtigen. Beides stellt Führungskräfte bei Krisenlagen vor neue Herausforderungen. Zudem zeigte sich, dass der Öffentliche Gesundheitsdienst einer Überprüfung bedarf, um ihn auf andere Krisensituationen vorzubereiten. Dies betrifft nicht nur Fragen der hinreichenden Mittelausstattung, sondern insbesondere auch personelle Aspekte: Medizinischer Sachverstand ist im Regelbetrieb eines Gesundheitsamtes unabdingbar, muss im Krisenfall aber ergänzt werden um Organisations- und Führungsexpertise. Ebenso sollte geprüft werden, wie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) in Ergänzung bisheriger Aufgaben stärker als bislang in die operativen Abläufe des generellen Krisenmanagements eingebunden werden kann. Das gut ausgestattete BBK hatte während der Covid-19 Pandemie keine operative Zuständigkeit.

### 1.2.3 Arbeitsfähigkeit der Verwaltung sicherstellen

Durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie war die Arbeitsfähigkeit der deutschen Verwaltung in Teilen sehr eingeschränkt: Baugenehmigungen konnten nicht erteilt, Planungsverfahren nicht fortgeführt und Kfz-Zulassungen nicht bearbeitet werden. Ebenso konnte die Justiz nur einen kleinen Teil der sonst üblichen Kapazität bereitstellen: Verfahren und Verhandlungen verzögerten sich.

Dafür lassen sich zwei Gründe ausmachen. Nach wie vor sind Verfahren kaum digital abbildbar und erfordern Vor-Ort-Termine, die aufgrund der Kontaktbeschränkungen nur teilweise möglich waren. Gleichzeitig konnten Aufgaben, die ggf. im Homeoffice hätten erledigt werden können, nur teilweise wahrgenommen werden, weil keine hinreichende technische Kapazität (u. a.

*Unzureichende Homeoffice-  
Kapazität bei der Verwaltung*



Endgeräte, Video- und Telefonkonferenzsysteme und VPN-Tunnel zur sicheren Kommunikation) vorhanden ist. Beispielsweise war nur ein Bruchteil der Verwaltungsbeschäftigten Berlins im Homeoffice parallel voll arbeitsfähig. Aber auch anderenorts waren die öffentlichen Infrastrukturen auf die flächendeckende Nutzung von Homeoffice nicht vorbereitet.

Die Covid-19-Pandemie verdeutlicht daher die Notwendigkeit, Verwaltung und Justiz viel stärker als bislang auf digitale, ggf. auch automatisierte Verfahren, umzustellen sowie auf ortsunabhängiges Arbeiten vorzubereiten. Dafür reicht die Anschaffung mobiler Endgeräte allein nicht aus – notwendig sind ebenso Führungskräfte, die zur „Führung auf Distanz“ befähigt sind und den dafür notwendigen Kulturwandel als Gestaltungsaufgabe begreifen. Dies muss möglichst bald mit Weiterbildungen in allen relevanten Teilen der Verwaltung sichergestellt werden. Der Ausbau von Homeoffice-Kapazitäten dient dabei nicht nur der Krisenfestigkeit der Verwaltung. Wie Umfragen zeigen, planen erhebliche Teile der Wirtschaft, die Nutzung von Homeoffice nach der Covid-19-Pandemie bei der eigenen Belegschaft auszuweiten. Angesichts dessen muss sich die Verwaltung auch als attraktiver Arbeitgeber positionieren und veränderte Erwartungen an moderne Arbeitsformen der (künftigen) Mitarbeiter adressieren. Diese Fragen werden in Anbetracht der künftigen „Pensionierungswelle“ im öffentlichen Dienst erheblich an Bedeutung gewinnen.

*Technik allein reicht nicht  
– Homeoffice braucht neue  
Führungsqualitäten*

Bei aller berechtigten Kritik finden sich aber auch Beispiele gelungener personeller und technischer Flexibilität zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit: So haben Mitarbeiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Bundesagentur für Arbeit (BA) bei der Bearbeitung der zahlreichen Anträge auf Kurzarbeitergeld unterstützt. Durch die Kompatibilität der jeweils vorhandenen IT-Infrastruktur war dies sogar ohne physischen Arbeitsplatzwechsel möglich. Ähnliche Vereinbarungen und technische Vorkehrungen sollten auch in anderen Bereichen getroffen werden, um ein schlagartig erhöhtes Antragsaufkommen abfedern zu können.

*Vorbildhafte Kooperation  
zwischen BA und BAMF*

### 1.3 Nachhaltige Modernisierung braucht einen Sparringspartner: Initiative Moderne Verwaltung

*Herausforderungen für Staat und Verwaltung werden zunehmen*

Die Covid-19-Pandemie demonstriert eindringlich, wie wichtig eine fundierte Politik und eine leistungsfähige, moderne Verwaltung für das Funktionieren von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sind. Gleichzeitig werden strukturelle Herausforderungen sichtbar, die jenseits der akuten Krisenbewältigung durch systematische und anhaltende Reformbemühungen angegangen werden müssen:

- **Resilienz und Handlungsfähigkeit in Zeiten der Krise:** Krisen in einer vernetzten Welt nehmen schnell globale Ausmaße an. Die Covid-19-Pandemie ist nach Finanz-, Euro- und Flüchtlingskrise die vierte große Not-situation der letzten zehn Jahre. Es wird nicht die letzte Krise gewesen sein, und Deutschland wird angesichts seines wesentlich auf Export be- ruhenden Wohlstands und seiner exponierten, auf Offenheit und Vernet- zung gründenden Stellung in Europa und der Welt weiterhin besonders herausgefordert werden. Effektive Krisenbewältigung erfordert voraus- schauendes und faktenbasiertes Regieren sowie eine leistungsfähige, krisen- feste und digitale Verwaltung. Dies ist unabdingbar für die Hand- lungsfähigkeit des Staates und das Wohlergehen seiner Bürger.
- **Wirksames Regieren und gute Verwaltung sind Standortfaktoren und sichern unseren Wohlstand:** Ohne eine gut aufgestellte Verwaltung wird Deutschland seinen Wohlstand im globalen Wettbewerb nicht hal- ten können. Eine effiziente und digitale Verwaltung vermeidet unnötige Belastungen für Unternehmen und Bürger und ist ein echter Beitrag zum Bürokratieabbau. Sie ist ein Standortfaktor.
- **Gute Gesetze und bürgerfreundlicher Vollzug sind die Visitenkarte des Staates:** Die Verwaltung ist unmittelbarer Kontaktpunkt von Bürgern und Unternehmen zum Staat. Schlechte Leistungen der Verwaltung äu- ßern sich auch in sinkenden Zufriedenheitswerten und geringerer Ak- zeptanz des gesamten politischen Systems. Wirksame, praxistaugliche Gesetze und eine moderne, gut funktionierende Verwaltung machen es Populisten daher deutlich schwerer und schützen unsere freiheitliche Grundordnung.
- **Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung gehen Hand in Hand:** Digitale Werkzeuge geben der Verwaltung neue Möglichkeiten, ihre

Strukturen, Abläufe und Angebote ganz anders zu gestalten. Gleichzeitig lässt sich das volle Potenzial der Digitalisierung nur erschließen, wenn die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen neu durchdacht und digitaltauglich gestaltet werden. Ziel muss die digitale Transformation sein, nicht die bloße Elektrifizierung.

- **Krise als Chance nutzen:** Um in der Krise, im globalen Systemwettbewerb und auch im täglichen Politikbetrieb dauerhaft bestehen zu können, muss die Politik den „anstrengenden Strukturfragen“ mehr Aufmerksamkeit widmen. Sie kann dies nicht permanent selbst tun, kann es aber auch der Verwaltung nicht allein überlassen. Sie muss einen Weg finden, diesen wichtigen Querschnittsthemen eine wirksame institutionelle Verankerung zu geben – denn Staats- und Verwaltungsmodernisierung brauchen eine permanente Lobby.

*Lobbyist für den modernen Staat: Unabhängigen Expertenrat einberufen*

Das Momentum der Krise und der daraus erwachsende Modernisierungsimpuls sollten deshalb genutzt werden, um eine „Initiative Moderner Staat, moderne Verwaltung“ zu starten. In deren Zentrum könnte ein beratender Expertenrat mit eigenem Prüfmandat stehen, der sich unabhängig vom politischen Tagesgeschäft und der Eigenlogik der Verwaltung den strukturellen Fragen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung widmet.

Dieser Rat sollte die Bundesregierung als Ideengeber dabei unterstützen, Lehren aus der Covid-19-Pandemie zu ziehen, sowie kritischer Begleiter und Antreiber der sich daraus ergebenden Modernisierungsbemühen sein. Darauf aufbauend sollte er mit einem generellen Mandat versehen und zum Motor eines kontinuierlichen und ambitionierten Modernisierungsprozesses werden. Beispielsweise sollten baldmöglichst auch ambitionierte Ziele und Blaupausen für das Jahr 2030 entworfen werden, damit im Hinblick auf Organisations- und Personalentwicklung die richtigen Weichenstellungen getroffen werden. Konkrete Ansatzpunkte sollte ein System aus Audits und Stresstests relevanter Behörden liefern, das die Leistungsfähigkeit der Verwaltung regelmäßig überprüft und mit dem Soll-Standard einer modernen, digital arbeitenden Verwaltung abgleicht. Dies würde den Rat in einen direkten Austausch mit der Verwaltung bringen – mit dem Ziel, Vorschläge zu machen, um bestehende Stärken der Verwaltung gezielt zu verbessern und zu Tage getretene Schwachstellen zu beheben, bevor die nächste Krise kommt oder zunehmende alltägliche Unzulänglichkeiten und Defizite in Bund, Ländern und Kommunen zur Krise führen.



## 2. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau



## 2. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau

Auf Grundlage seines gesetzlichen Mandats berät der NKR die Bundesregierung auf den Gebieten des Bürokratieabbaus einschließlich der Digitalisierung von Staat und Verwaltung.

### 2.1 Stand der Digitalisierung von Staat und Verwaltung

Vom WirVsVirus-Hackathon über die Corona-Warn-App bis zu Expresslaboren für Verdienstausschüttung und neue Überbrückungshilfen zeigen viele ermutigende Beispiele, dass auch hierzulande schnell und gut digitalisiert werden kann, wenn politischer Wille auf umsetzungsfähige Strukturen und digitalaffines Personal trifft. Damit ist diese Krise Mahnung und Chance zugleich. Sie gibt zusätzlichen Rückenwind für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und die Binnen-Digitalisierung der Verwaltung. Mit den 3,3 Mrd. Euro des Konjunkturpakets steht für die OZG-Umsetzung und Registermodernisierung ein zusätzlicher Hebel zur Verfügung. Das gibt Hoffnung, dass Deutschland die Trendwende schaffen kann und der digitale Aufstieg eingeleitet ist. Erste vorsichtige Anzeichen für einen positiven Trend bietet der aktuelle Digital Economy and Society Index der EU (DESI), der nach den ernüchternden Zahlen des Vorjahres für Deutschland nun einen Anstieg von 6 Prozent aufweist. Will Deutschland diesen Trend verstetigen, muss es in der zweiten Halbzeit der OZG-Umsetzung noch deutlich zulegen. Vor allem aber muss es sich eine über die „aktuelle Not“ der OZG-Umsetzung hinausweisende Digitalisierungsstrategie überlegen, die 1) Transparenz sicherstellt und Orientierung gibt, 2) eine vitale, innovations- und wettbewerbsfreundliche sowie hochgradig standardisierte IT-Lösungs-Landschaft ermöglicht sowie 3) systematisch ein vollzugs- und digitaltaugliches Design von Gesetzen gewährleistet. Die folgenden Überlegungen finden sich zusammen mit weiteren Detailbetrachtungen im Monitor Digitale Verwaltung, den der NKR regelmäßig herausgibt.

*Krise als Chance für die Digitalisierung der Verwaltung*

*Es braucht eine Strategie, die über 2022 hinausreicht*



*Monitor Digitale Verwaltung #4 erschienen*

#### 2.1.1 Halbzeitbilanz beim Onlinezugangsgesetz (OZG)

Wir brauchen Transparenz über den Umsetzungsstand des OZG und dürfen das Ziel nicht aus den Augen verlieren. Das OZG soll bis Ende des Jahres 2022 umgesetzt worden sein. Anzuerkennen ist, dass sich Bund, Länder und Kommunen mit großem Einsatz an die Umsetzung des OZG gemacht haben.

*Wir brauchen mehr Transparenz über den Umsetzungsstand ...*

Allerdings ist festzuhalten, dass zur OZG-Halbzeit noch keine – über Planungen und einzelne, örtlich begrenzte Referenzimplementierungen hinausgehende – Ergebnisse zur Verfügung stehen. Zumindest vermag es die zentrale OZG-Informationsplattform nicht, die notwendige Transparenz zu vermitteln, welche der als relevant befundenen rund 600 Verwaltungsleistungen flächendeckend und mit dem notwendigen Reifegrad 3 (durchgängiges Onlineverfahren inkl. aller Nachweise und Rückkanal) zur Verfügung stehen.

*... denn nur durch Transparenz erhalten Kommunen die nötige Orientierung*

Angesichts der fehlenden Transparenz ist nur schwer einzuschätzen, welchen Gesamtstatus die OZG-Umsetzung hat und wo ggf. nachgesteuert werden muss. Es gibt keinen Single-Point-of-Truth – weder für die Steuernden in BMI, Kanzleramt und Landesministerien, noch für die Umsetzenden, insbesondere auf der Kommunalebene. Neben informationsplattform.ozg-umsetzung.de existieren noch drei weitere Plattformen (onlinezugangsgesetz.de, ozg-kommunal.de und kgst.de/kommunect), auf denen sich Kommunen informieren und austauschen können. Im Ergebnis ist es den Kommunen nicht möglich, sich an einer Stelle zu informieren und abzuschätzen, welche Lösungen aus den OZG-Digitalisierungslaboren wann und wie zur Verfügung stehen, wie sie sich am besten auf eine Übernahme einstellen (Schnittstellenspezifikationen, Betriebsmodelle, Lizenzbedingungen) oder wo sie selbst Lösungen entwickeln sollten. So wird aus dem Transparenz- ein Orientierungs- und aus dem Orientierungs- ein Umsetzungsproblem.

*Flächendeckung bleibt die ungelöste Baustelle des OZG*

Die zügige Flächendeckung bleibt die ungelöste Baustelle des OZG. Sorge bereiten dem NKR Äußerungen politischer Verantwortlicher, dass eine OZG-Umsetzung bis zum gesetzlich vorgesehenen Termin ohnehin nicht zu schaffen sei und es im Übrigen nicht auf die bloße Anzahl ankäme, solange die wirklich wichtigen Leistungen online wären. Dies mag für einige Leistungen zutreffen. Derzeit scheint aber noch nicht einmal gesichert, dass die Leistungen der Priorität 1 und 2 rechtzeitig flächendeckend online gehen. Auch wenn das OZG keinen individuellen Rechtsanspruch auf Onlineleistungen beinhaltet, so besteht dieser aufgrund der Single-Digital-Gateway-Verordnung, dem OZG der EU. Die Verordnung muss bis Ende 2023 umgesetzt sein – spätestens dann kommt es zum Schwur. Dann könnten Bürger ihr Recht auf eine Onlineverwaltung gerichtlich einklagen.

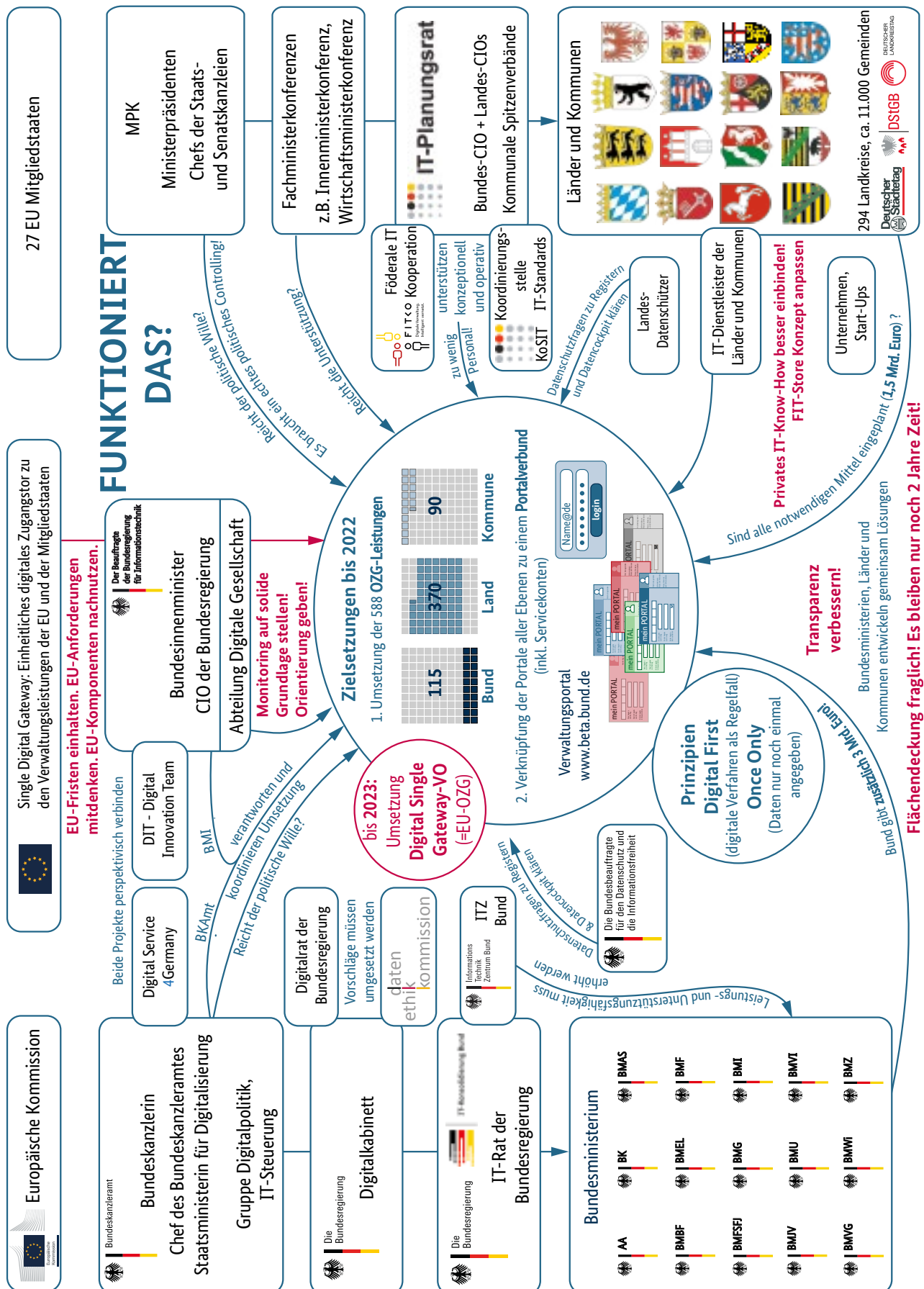


Abb. 5: Umsetzungsstrukturen und Digitalisierungsverantwortliche – Funktioniert das?

### 2.1.2 Komplexität reduzieren und wettbewerbsfreundlich standardisieren

*Geld allein reicht nicht* In Anbetracht der unsicheren Erfolgsaussichten verwundert es nicht, dass die Politik die OZG-Umsetzung beschleunigen will. Sie gibt 3 Mrd. Euro aus dem Corona-Konjunkturpaket und weitere 300 Mio. für die Registermodernisierung. Der Geldsegen ist ein wichtiges Signal des politischen Willens – Geld allein wird dem OZG aber nicht zum Erfolg verhelfen. Zumindest ist eine Beschleunigung mit der gegenwärtigen Vorgehensweise nur bedingt möglich, denn sowohl die Ressourcen auf Verwaltungs- als auch jene auf Herstellerseite sind begrenzt.

*Komplexität reduzieren – Standardisierung ist der Schlüssel* Entscheidender als die Erhöhung der Mittel ist, die Komplexität der OZG-Umsetzung zu verringern. Maßgabe des Koalitionsbeschlusses ist es deshalb, die 3 Mrd. Euro nur dort einzusetzen, wo Lösungen gemeinschaftlich bzw. zentral entwickelt werden (Einer für Alle). Damit ist die Hoffnung verbunden, dass es schneller geht, eine Lösung für alle zu bauen, anstatt „das Rad immer wieder neu zu erfinden“. Dieser Ansatz klingt verlockend, birgt aber zwei Herausforderungen:

- Zum einen sind Lösungen nur dann überall einsatzfähig, wenn sie sich – die Bereitschaft zur Übernahme vorausgesetzt – technisch vor Ort oder webbasiert als Cloud-Service betreiben lassen und mit der örtlichen Systemlandschaft kompatibel bzw. den Fachverfahren kombinierbar sind. Zugleich müssen Einer-für-Alle-Anwendungen auch dauerhaft kompatibel bleiben und sich den wandelnden Bedarfen vor Ort anpassen können. Zwar darf man erwarten, dass nicht alle historisch gewachsenen, individuellen Funktionswünsche an eine Software erfüllt werden müssen. Dennoch bleibt schwer vorstellbar, dass immer eine Lösung für alle und alles passen sollte. Daher wäre mit einem Einige-für-Viele-Ansatz schon viel gewonnen.

*Abhängigkeit von einzelnen IT-Dienstleistern vermeiden*

- Zum anderen – und das ist langfristig das gewichtigere Argument – darf ein wie auch immer gestalteter Bündelungsansatz nicht dazu führen, dass eine monopol- bzw. oligopolartige Anbieterlandschaft entsteht und sich die Verwaltung in langfristige Abhängigkeiten von jeweils nur einem oder wenigen Anbietern begibt. Vielfalt und Wettbewerb sind notwendige Garanten dafür, dass eine mittelständisch geprägte und durch Start-Ups bereicherte Anbieterlandschaft dauerhaft wirtschaftliche, bedarfsorientierte und innovative IT-Lösungen anbieten kann.



Um Vielfalt „ertragen“ zu können und eine Übertrag- und Kombinierbarkeit von Lösungen sicherzustellen, bedarf es allerdings eines viel stärkeren Maßes an Standardisierung, Modularisierung und der Verwendung offener Schnittstellen.

*Ohne Standardisierung, Modularisierung und offene Schnittstellen ist alles andere (fast) nichts!*

Nötig ist ein staatlich verantwortetes Standardisierungsregime, das bei jeder Softwareentwicklung für oder durch die öffentliche Hand befolgt werden muss. Selbst wenn sich für einen bestimmten Bedarf eine Einer-für-Alle-Anwendung als geeignetste Lösung herausstellt, sollte auch hier mit ablösbaren Modulen gearbeitet und ein Höchstmaß an offener Standardisierung vorgegeben werden. Nur so lassen sich Lock-In-Effekte minimieren, Markteintrittshürden niedrig und der Wettbewerbsdruck aufrechterhalten.

Steigern ließe sich dieser Ansatz noch durch eine stärkere Verwendung offener Software und die systematische Förderung von Entwicklungsgemeinschaften, die Open-Source-Code gemeinschaftlich pflegen und weiterentwickeln.

Der jüngst veröffentlichte Servicestandard für die OZG-Umsetzung enthält bereits verschiedene Empfehlungen in diese Richtung. Er sollte weiter operationalisiert und zum verbindlichen Rahmen und Qualitätssicherungsmaßstab öffentlicher Softwareentwicklung werden.

# Servicestandard für die OZG-Umsetzung



## NUTZERZENTRIERUNG

- 1 Nutzeranforderungen und -bedürfnisse werden erhoben, verstanden und bewertet. Sie bilden die Grundlage für die Konzeption und Gestaltung, die Realisierung und den Betrieb von digitalen Angeboten der Verwaltung. Nutzerinnen und Nutzer sollten dabei wenn möglich direkt beteiligt werden.
- 2 Digitale Angebote sind einfach und intuitiv, so dass die Nutzerinnen und Nutzer sie akzeptieren. Sie führen die Nutzerinnen und Nutzer durch eine klare Struktur und ggf. mit zusätzlichen digitalen Hilfestellungen zum Ziel.
- 3 Digitale Angebote sind barrierefrei konzipiert und gestaltet. Sie verwenden weitestgehend einfache, bürgernahe sowie genderneutrale Sprache.
- 4 Bürgerinnen und Bürger sollten ihre Daten und Dokumente nur einmal mitteilen müssen. Nachweisdokumente werden schrittweise durch Registerabfragen und zwischenbehördliche Datenaustausche ersetzt.
- 5 Werden Daten und Informationen der Nutzer in digitalen Angeboten verarbeitet, werden Sicherheitsvorkehrungen zu ihrem Schutz getroffen und transparent gemacht. Datenaustausche zwischen Behörden werden durch zwischengeschaltete Intermediäre abgesichert und im Datencockpit des Nutzers protokolliert.
- 6 Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen werden mit geeigneten Maßnahmen und positiven Nutzererfahrungen motiviert, den digitalen Service anstelle des papiergestützten Verfahrens zu nutzen.

## VORGEHEN

- 7 Sofern rechtliche Vorgaben der Entwicklung einer nutzerzentrierten, einfachen und effizienten digitalen Lösung entgegenstehen, werden diese zügig angepasst und wird dadurch die Digitaltauglichkeit des Rechts fortwährend erhöht.
- 8 Die digitalen Angebote der Verwaltung werden agil, iterativ und mit nutzerzentrierten Methoden geplant, entworfen, realisiert und kontinuierlich weiterentwickelt, um langfristig innovativ und nutzerfreundlich zu bleiben.
- 9 Die digitalen Angebote werden so realisiert, dass über jedes Portal alle Leistungsbeschreibungen gefunden und Online-Dienste aufgerufen werden können (Online-Gateway Portalverbund).

## ZUSAMMENARBEIT

- 10 Eine vertrauensvolle, Ebenen übergreifende und interdisziplinäre Zusammenarbeit, auch mit Akteuren außerhalb der Verwaltung, ist die Grundlage für nutzerorientierte und durchgängige digitale Angebote der Verwaltung unabhängig von Zuständigkeiten.
- 11 Zusammenschlüsse für Entwicklungsgemeinschaften werden proaktiv angestrebt. Unterstützungsangebote für deren Zusammenstellung und Finanzierung werden auf ihre Anwendbarkeit für die Erstellung digitaler Angebote geprüft.

## OFFENHEIT

- 12 Offene Standards müssen bei der Realisierung und dem Betrieb der digitalen Angebote genutzt werden.
- 13 Der Quellcode aus der Realisierung digitaler Angebote der Verwaltung (Eigenentwicklung) wird als Open Source, d.h. in nachnutzbarer Form mit kostenfreier, eine Veränderung gestattender Lizenzierung zur Verfügung gestellt.
- 14 Die Wiederverwendung von vorhandenen digitalen Angeboten oder ihren Bestandteilen wird geprüft, bevor eine neue Komponente geplant und realisiert wird.

## TECHNISCHER BETRIEB

- 15 Die Zuverlässigkeit, Ausfallsicherheit und IT-Sicherheit der digitalen Angebote sind integraler Bestandteil der Entwicklung und im kontinuierlichen Betrieb. Für mögliche Stör- und Ausfälle gibt es Supportkonzepte.
- 16 Die Interoperabilität von Komponenten wird durch gemeinsame Standards, definierte Schnittstellen und kompatible Architekturen gewährleistet.
- 17 Die Evaluation der technologischen Modernität der digitalen Angebote wird zum festen Bestandteil der Betriebsprozesse. Sie ist Grundlage für die Weiterentwicklung.

## WIRKUNGSCONTROLLING

- 18 Die Wirksamkeit der digitalen Angebote wird anonym anhand von Nutzungsintensität und Nutzerzufriedenheit erhoben. Um die Transparenz zu erhöhen, werden die Ergebnisse veröffentlicht. Diese werden auch in maschinenlesbarer Fassung bereitgestellt.
- 19 Die Evaluation der Nutzerzufriedenheit der digitalen Angebote wird zum festen Bestandteil der Betriebsprozesse, um daraus kontinuierlich und für zukünftige Weiterentwicklungen Maßnahmen zur Verbesserung abzuleiten.

Informieren Sie sich zusätzlich unter

[www.onlinezugangsgesetz.de](http://www.onlinezugangsgesetz.de)

Unterstützt von:



Abb. 6: Servicestandard für die OZG-Umsetzung

Zur Reduzierung der Komplexität und zur Beschleunigung jeglichen Umsetzungsszenarios bedarf es neben der technischen auch der vergaberechtlichen Standardisierung und Vereinfachung. Das vom IT-Planungsrat zur Kenntnis genommene Konzept einer Austauschplattform für IT-Lösungen (FIT-Store) verfolgt diesen Ansatz. Dies bedeutet: Einmal entwickelte Lösungen sollen in einem vereinfachten Verfahren von einer Verwaltung an interessierte andere Verwaltungen weitergegeben werden können. Dies soll „inhouse“, d. h. ohne separate Ausschreibung geschehen. Dabei wird in Kauf genommen, an dieser Stelle den Wettbewerb einzuschränken.

*Vereinfachte Weitergabe von IT-Lösungen zwischen Verwaltungen nötig*

Auch eine technische Standardisierung ist im Konzept noch nicht enthalten. Es steht zu befürchten, dass der FIT-Store in seiner jetzigen Ausgestaltung Gefahr läuft, genau jene geschlossenen Strukturen zu fördern, die es eigentlich zu vermeiden gilt. Dabei ist der Ansatz einer Lösungsverbreitungs- bzw. Beschaffungs-Erleichterungs-Plattform goldrichtig. Sie ist das Mittel, die Komplexität der OZG-Umsetzung zu reduzieren und gleichzeitig Vielfalt und Innovationskraft zuzulassen. Eine solche Plattform gibt einfache und verbindliche Orientierung, welche Lösungen in welcher Form und zu welchen Konditionen verfügbar sind. Sie stellt sicher, dass diese Lösungen den vorgegebenen Standards entsprechen und auf diese Weise hoch-kompatibel sind. Und sie erleichtert die Beschaffung bzw. Nachnutzung guter Lösungen, ohne den Wettbewerb einzuschränken, indem sie jeglichen Anbieter zulässt, der die technischen Vorgaben, den Digitalen Servicestandard und die Plattform-Richtlinien erfüllt. Eine solche Plattform würde es auch Start-Ups erleichtern, einen leichteren Zugang zu öffentlichen Auftraggebern zu bekommen. Selbst wenn die entstandene Not zur rechtzeitigen OZG-Umsetzung jetzt dazu führt, nach einer schnellen Lösung für alle zu suchen, sollte parallel mit Hochdruck daran gearbeitet werden, den FIT-Store so zu konzipieren, dass die beschriebene Plattform baldmöglichst zu Verfügung steht.

*Standardisierung ermöglicht Vielfalt und innovationsoffenen Wettbewerb*

*Ein App-Store für die Verwaltung zur Unterstützung guter Lösungen*

Gleiches gilt für die Schaffung einer standardisierten, Komplexität reduzierenden Betriebsumgebung, d. h. einer Service- und Entwicklungsplattform, für deren Standardschnittstellen alle OZG-Anwendungen programmiert werden sollten. Um diese Entwicklung in die Wege zu leiten, braucht es eine baldige Entscheidung, welche Architektur gemeinsam angestrebt werden soll. Begriffe wie Verwaltungs-Cloud oder Plattform-Föderation weisen in die richtige Richtung. Mit FIT-Connect wird ein erster Baustein erprobt. Von den 3 Mrd. Euro sollten 500 Mio. Euro in die zügige Entwicklung des Lösungsmarktplatzes und der Betriebsplattform fließen.

### 2.1.3 Digital-TÜV: Vollzugs- und Digitaltauglichkeit von Gesetzen verbessern

*Gesetze müssen digitaltauglich werden*

Die Digitalisierung fängt beim Gesetzentwurf an. Wir müssen die Vollzugs- und Digitaltauglichkeit unserer Gesetze verbessern und mit einem Digital-TÜV systematisch kontrollieren. Es ist schon lange eine Binsenweisheit, dass das volle Potenzial der Digitalisierung nur dann erreicht wird, wenn analoge Verfahren nicht einfach nur 1:1 elektrifiziert werden. Bisher ist dieses Potenzial nur bedingt gehoben worden. Es ist Bestandteil der OZG-Digitalisierungslabore, auch organisatorischen und rechtlichen Änderungsbedarf zu identifizieren.

Verfolgt wird jedoch der pragmatische Ansatz, lieber ohne gesetzliche Anpassungen auszukommen, dafür aber zügiger zu digitalisieren. Zwischenzeitlich wurden rund 40 gesetzliche Änderungswünsche zusammengetragen. Bisher scheint die Bereitschaft, allen voran der federführenden Ressorts, auf dieser Grundlage gesetzgeberisch tätig zu werden, nur sehr begrenzt vorhanden zu sein. Die Meldegesetzesnovelle sowie das Digitale-Familienleistungs-Gesetz sind die einzigen beiden Gesetze, die Erleichterungen für den digitalen Vollzug vorsehen, wobei letzteres viel länger brauchte, als geplant. Der Weg vom Labor zum digitalisierungsfreundlichen Gesetz scheint unverändert ein sehr weiter zu sein, selbst wenn sinnvolle Änderungsbedarfe identifiziert worden sind.

*Vereinfachter Zugang zu Kfz-Online – mit großer Resonanz*

Dabei zeigt eine Ausnahmeregelung des Bayerischen Verkehrsministeriums sehr schön, was viel häufiger erwogen werden sollte: Um in Zeiten von Corona Kraftfahrzeuge im Internet einfacher als bisher an-, ab- oder ummelden zu können, wurde geregelt, dass die Eingabe von Benutzername und Passwort genügt. Bisher waren Kfz-Onlineverfahren nur mit elektronischem Personalausweis und Lesegerät möglich gewesen. Im Ergebnis stieg die Nutzung der Kfz-Onlineservices in Bayern um das Neunzehnfache. Die Ausnahme sollte zur Regel werden, sowohl in Bezug auf Kfz-Online (das BMVI sollte die Ausnahmeregel bundesweit verstetigen) als auch in Bezug auf die zügige und breite Umsetzung von rechtlichen Änderungsvorschlägen aus den OZG-Laboren.

Gleiches gilt für das weiterhin ausstehende Registermodernisierungsgesetz. Die Kompromissentscheidung des Koalitionsausschusses muss jetzt zügig umgesetzt werden, sonst endet die Legislaturperiode ohne Ergebnis. Das wären vier weitere verlorene Jahre!

Praktikabilität und Digitaltauglichkeit von Gesetzen sind nicht nur für die OZG-Umsetzung wichtig. Sie sind auch sonst Qualitätsmerkmale guter Gesetzgebung. Deshalb sollte der bereits mehrfach vorgeschlagene Digital-TÜV noch in dieser Legislaturperiode eingeführt werden. Aufträge zur Durchführung zweier Pilotvorhaben waren vom Digitalkabinett im Herbst 2019 bereits erteilt worden. Bisher wurde kein einziges durchgeführt. Nach Einschätzung des NKR sollte ein Digital-TÜV auch ohne Pilotvorhaben eingeführt werden – das dänische Vorbild zeigt, wie es geht und wie nützlich eine „digital-ready legislation“ ist.

*Ein Digital-TÜV als fester Prüfpunkt bei jedem Gesetzentwurf*

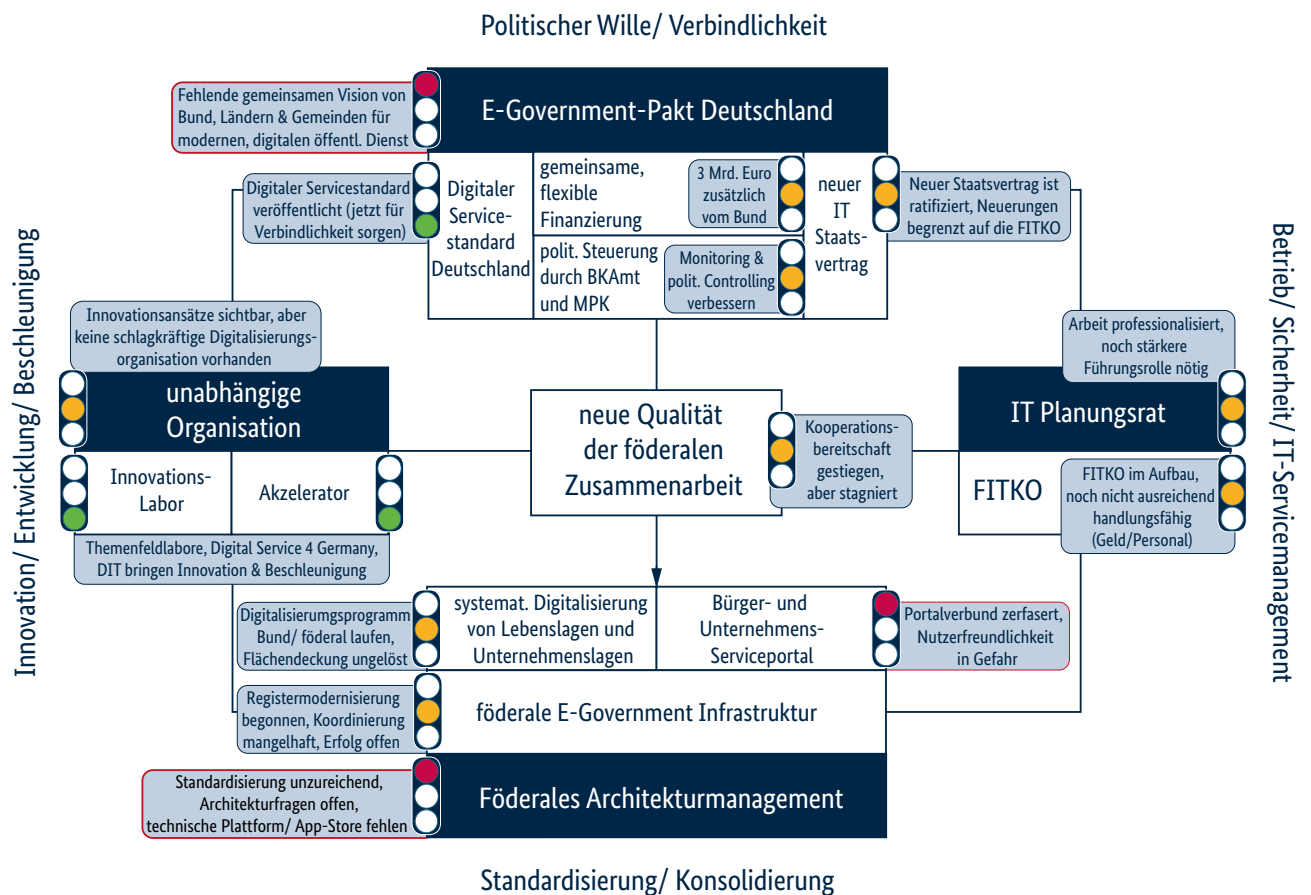


Abb. 7: Umsetzungsstand der Verwaltungsdigitalisierung auf Basis der Empfehlungen des NKR-Gutachtens „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann“

## 2.2 Erst der Inhalt, dann die Paragraphen: Wirksamkeit und Praxistauglichkeit von Rechtsetzung (NKR-Gutachten 2019)

Der überwiegende Teil der vom Bundestag beschlossenen Gesetze basiert auf Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, die von der Ministerialverwaltung vorbereitet werden. Wie das regierungsinterne Verfahren zur Vorbereitung neuer Gesetze organisiert ist, beeinflusst also maßgeblich Inhalt und Qualität späterer Regelungen.

*NKR sieht zunehmend Mängel bei Entwürfen der Bundesregierung*

In vielen Fällen erfolgt die Vorbereitung unter Rahmenbedingungen, die sich nachteilig auf die Wirksamkeit und Praxistauglichkeit gesetzlicher Regelungen auswirken: So beobachtet der NKR in seiner Prüfungspraxis häufig politische Regelungsvorgaben, die die Komplexität des Gegenstandes oder auch die Umsetzbarkeit in der Vollzugspraxis außer Acht lassen und die dann mehr oder weniger zu Akten „symbolischer Gesetzgebung“ werden. Beispielsweise war die Bundesregierung beim Regierungsentwurf zur Änderung des Grunderwerbssteuerrechts nicht in der Lage, darzustellen ob und inwieweit die vorgesehenen Regelungen in der Praxis umsetzbar und wirksam wären. Extrem kurze Fristvorgaben führen dazu, dass Gesetzentwürfe mit der sprichwörtlichen „heißen Nadel“ entstehen. Dies betraf auch politisch bedeutsame Maßnahmen wie etwa die Umsetzung der Beschlüsse des Klimapakets im Herbst 2019 (weitere Beispiele im Kapitel 3.1.2 ab S. 66).

Auch fehlt es an einer Kultur des Zusammenwirkens juristischer Expertise mit anderen Wissensträgern, z. B. mit der Wissenschaft und Sachverständigen, vor allem aber mit Praktikern. Bei der Einführung der Grundrente wurde Verwaltungsexpertise zwar eingeholt; die daraus gewonnenen Vorschläge blieben im Ergebnis aber ungenutzt (siehe Infokasten auf S. 84-85). Im Ergebnis steigt die Zahl der Regelungen, die teilweise wirkungslos, in sich widersprüchlich oder zu formalistisch sind, um für die Praxis tauglich und für einen digitalen Vollzug geeignet zu sein.

Schlecht gemachtes und umständlich vollzogenes Recht belastet die Wirtschaft, hemmt Handlungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung und verringert die Zufriedenheit von Bürgern und Unternehmen mit der Politik. Was im Einzelfall frustrierend wirkt, kann sich in der Summe negativ auf den Wirtschaftsstandort Deutschland und die Zustimmungswerte zum politischen System der Bundesrepublik auswirken.

Im Umkehrschluss heißt das: Gute Gesetzgebung ist eine entscheidende Voraussetzung für wirksames Regieren, gesellschaftliche und wirtschaftliche Prosperität und eine fortwährende Akzeptanz und Stabilität unseres politischen Systems.

Angesichts der Bedeutsamkeit dieses Themas hat der NKR im Jahr 2019 ein Gutachten mit praxisorientierten Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene vorgelegt. Unter dem Ansatz „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten.“ entwickelt das Gutachten ein Neues Standard-Vorgehensmodell (vgl. Abb. 8, S. 40) mit folgenden Kerngedanken:

- **Evidenzbasierung und Wirkmodelle:** Die politische Ebene sollte möglichst ohne Vorfestlegung auf konkrete Maßnahmen und Instrumente nur das Ziel einer Regelung vorgeben (Zielepapier) und so der Ministerialebene genügend Raum geben, zunächst ein tiefergehendes Verständnis der Wirkzusammenhänge zu erlangen, bevor auf dieser Grundlage ein wirksames Steuerungs- und Regelungskonzept entwickelt werden kann.
- **Vollzugsmodelle und Digital-TÜV:** Um sich zu einem oder mehreren alternativen Wirkmodellen den praktischen und digitalen Vollzug zu vergegenwärtigen, sollten z. B. mit Hilfe des Föderalem Informationsmanagements (FIM) ein Vollzugsmodell mit Prozessdarstellungen und Entscheidungsbäumen entwickelt und die Digitaltauglichkeit anhand eines Digital-TÜV geprüft werden.
- **Wirksamkeits- und Praxischecks:** Wirk- und Vollzugsmodelle sollten sehr frühzeitig mit Normadressaten und Vollzugsexperten diskutiert werden. Dafür sollten auch die im OZG-Kontext bewährten Laborformate genutzt werden. Derartige Gesetzgebungslabore ermöglichen ein agiles, informelles, interdisziplinäres und adressatenorientiertes Arbeiten nach den Prinzipien des Design Thinkings und der Nutzerorientierung.
- **Erst der Inhalt, dann die Paragraphen:** Als Ergebnis dieser inhaltlichen Vorarbeiten ist zunächst ein allgemeinverständliches Konzeptpapier als ein erweitertes Eckpunktepapier zu erstellen und in einem breiteren Kreis potenzieller Betroffener abzustimmen, bevor anschließend und aufbauend auf einem konsentierten Konzept der eigentliche Referententwurf erstellt wird.



*NKR-Gutachten:  
Erst der Inhalt,  
dann die  
Paragraphen*

*Festlegung politischer Ziele  
– Spielraum für praktische  
Umsetzung*

*Umsetzung und digitalen  
Vollzug von Anfang an  
mitdenken*

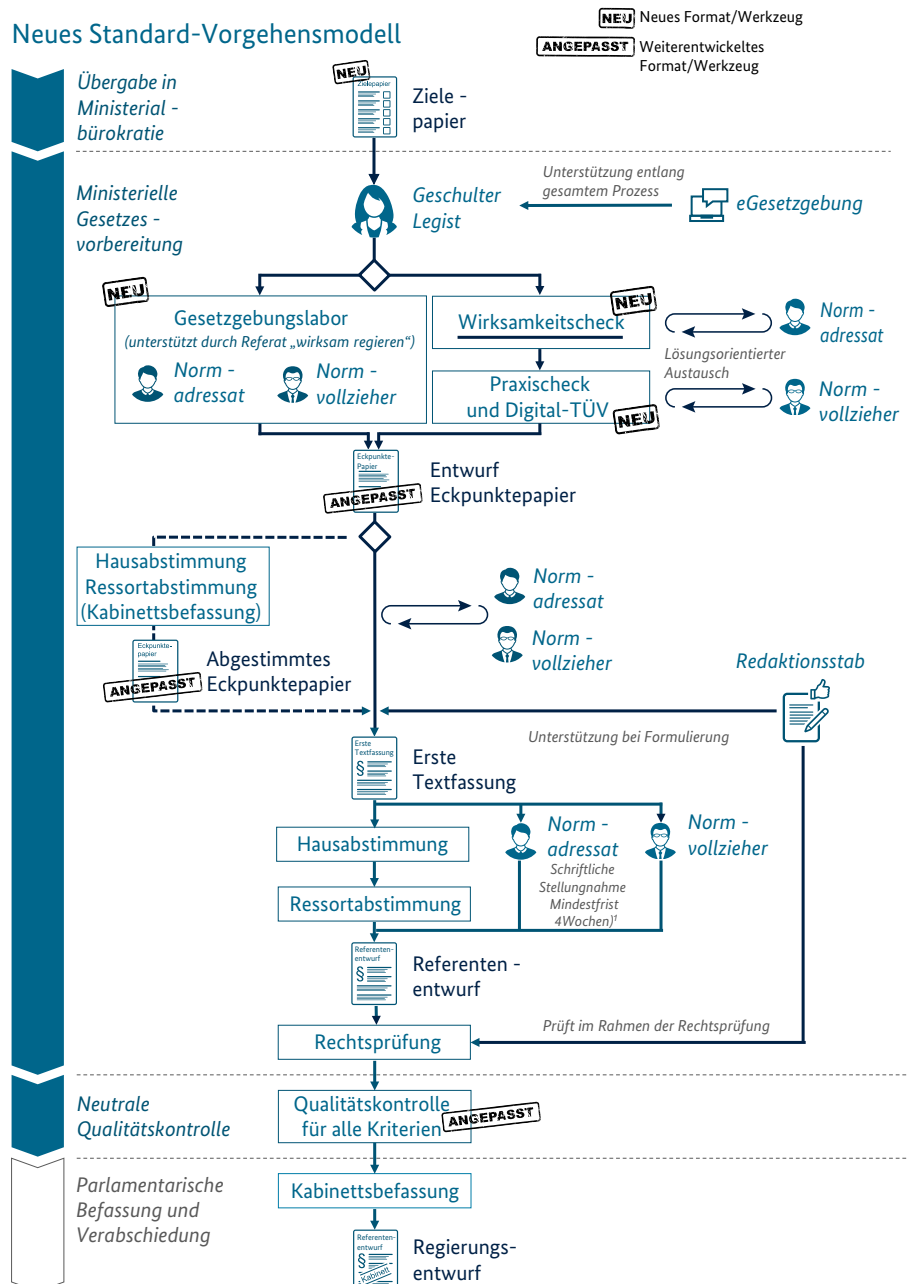
*Expertise aus der Praxis früh-  
zeitig einholen*

*Inhaltliche Diskussion vor  
juristischer Ausformulierung*

GGO anpassen – Rechtsetzung  
braucht ein Update

- Institutionalisierung eines neuen Standard-Vorgehensmodells:** Ein auf diese Weise angepasster Gesetzesvorbereitungsprozess sollte über eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) mit auskömmlichen Fristen und angemessener Verbindlichkeit versehen, am Ende einer methodischen Qualitätskontrolle unterzogen sowie durch intuitive Hilfsmittel, insbesondere eGesetzgebung, erleichtert werden. Diese Arbeitsweise könnte durch eine stärkere Diversifizierung der Personalauswahl mit dem Ziel interdisziplinärer Teams und eine entsprechende Personalentwicklung mit einer Aus- und Weiterbildungs-offensive für Legisten unterstützt werden.

Abb. 8:  
Neues Standard-Vorgehensmodell  
für die ministerielle  
Gesetzesvorbereitung  
(NKR-Vorschlag)



<sup>1</sup> Die Zuleitung an die Verbände ist weiterhin gemäß den Vorgaben der GGO durchzuführen und nur durch eine Mindestfrist zur Stellungnahme zu ergänzen. Die Zuleitung an die Verbände muss nicht zwangsläufig parallel erfolgen und findet ggf. erst nach Erstellung des Referentenentwurfs statt.



Das NKR-Gutachten schließt an das Arbeitsprogramm der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau von 2018 an. Mit diesem Arbeitsprogramm hatte das Kabinett der Arbeitsebene in den Ressorts ausdrücklich aufgegeben, die Praxistauglichkeit und Wirksamkeit einer Regelungsidee im Dialog mit den Normadressaten zunächst zu erproben, „bevor Entwurfstexte im Detail ausgearbeitet und ausformuliert werden“. Hier gibt es aus Sicht des NKR in der Tat Handlungsbedarf. Zugleich wurde die Fortentwicklung des Rechtsetzungsprozesses zu einem permanenten Innovationsauftrag erhoben.

*Praxistauglichkeit & Wirksamkeit mit Normadressaten erproben*

Zur Erfüllung dieses Auftrags bieten das Arbeitsprogramm selbst und die Empfehlungen des NKR-Gutachtens die notwendigen Ansätze und Grundlagen. Betrachtet man diese im Zusammenhang mit den bereits geltenden Vorgaben der GGO, zeigt sich schnell, dass es durchaus nicht erforderlich ist, das sprichwörtliche Rad neu zu erfinden. Vielmehr ist es ausreichend, die in der GGO seit spätestens dem Jahr 2011 angelegten, jedoch nicht weiter fortentwickelten Ansätze auszubilden und in jedem Einzelfall zu verwirklichen. Der NKR hat hierzu ein Arbeitspapier für die Bundesministerien erstellt (Kernthesen im Anhang auf S. 91-92).

Gute Praxisbeispiele hierfür gibt es bereits. So hatte z. B. das BMJV vor der gesetzlichen Neugestaltung des Bauvertragsrechts mit allen relevanten Stakeholdern eine Arbeitsgruppe gebildet, die den Regelungsbedarf identifizierte und Lösungen entwickelte. Ein ähnliches Vorgehen bewährte sich bei der Neugestaltung des Personengesellschaftsrechts. Der NKR selbst hat das Verfahren bei der Entwicklung der Notar-Plattform eNoVA erfolgreich angewandt. Allerdings handelt es sich bei diesen Positivbeispielen noch immer um Einzelfälle. Was schnellstens Realität werden muss, ist die mit dem Arbeitsprogramm vorgegebene Permanenz der Innovation.

*Erste Pilotprojekte bestätigen NKR-Empfehlungen*

Um hier im Sinne eines „Einfach machen!“ weiteren Schub zu erzeugen, hat der NKR der Bundesregierung ein Pilotprojekt vorgeschlagen, mit dem das neue Standard-Vorgehensmodell systematisiert werden soll. Hierfür ist der NKR mit dem BMI eine Kooperation eingegangen, um einzelne Vorschläge aus dem Gutachten in der Praxis zu erproben. Im Rahmen des Gesamtvorhabens zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters werden die Instrumente Zielepapier, Gesetzgebungslabor, Visualisierung, Wirksamkeits- und Praxistauglichkeitscheck, Digital-TÜV sowie erweitertes Eckpunktepapier erprobt. Die Erfahrungen mit der praktischen Anwendung der empfohlenen Instrumente werden bis Ende 2020 ausgewertet und veröffentlicht.

Der NKR hat das Gutachten anlässlich der NKR-Halbzeitbilanz am 22. Oktober 2019 an Herrn Vizekanzler Scholz übergeben. Bei der sich anschließenden Podiumsdiskussion fanden die Empfehlungen des NKR, insbesondere in Bezug auf eine stärkere Orientierung an der Vollzugstauglichkeit und Zielsetzung eines Vorhabens, eine positive Resonanz. Der Ansatz des NKR wurde zwischenzeitlich im parlamentarischen Raum besonders gewürdigt und hat Eingang gefunden in das Kapitel „Der lernende Staat – Neue Gesetze“ des Buches „Neustaat: Politik und Staat müssen sich ändern“ der Bundestagsabgeordneten Nadine Schön und Thomas Heilmann.

## 2.3 Initiativen zu Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau auf Bundesebene

### *Wichtige Beschlüsse zu Besserer Rechtsetzung*

Bei den Bemühungen der Bundesregierung um eine stärkere Orientierung an den Verfahren und Methoden der Besseren Rechtsetzung sieht der NKR Fortschritte. Dies gilt vor allem im Hinblick auf das Konzept zur Evaluierung von wesentlichen Gesetzen und Verordnungen. Zugleich ist es positiv, dass die Bundesregierung Überlegungen anstellt, wie der Umstellungsaufwand (einmaliger Erfüllungsaufwand) begrenzt und wie die Transparenz über die Gesetzesfolgen verbessert werden können, indem neben den Kosten auch der Nutzen eines Regelungsvorhabens dargestellt wird. Zu diesen Themen haben die Staatssekretäre im zuständigen Ausschuss neue Beschlüsse gefasst. Mit weiteren methodischen Fragen und konkreten Bürokratieabbau-Maßnahmen wird sich auch die Ministerpräsidentenkonferenz Ende des Jahres beschäftigen. Der NKR hat gegenüber der Bundesregierung konkrete Vorschläge gemacht, wie die Wirtschaft in der aktuellen Krisensituation entlastet werden kann (siehe dazu Kapitel 2.3.5 ab S. 52).

### 2.3.1 Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung

Seit 2013 gibt es einen Rahmen zur Evaluation von wesentlichen Regelungsvorhaben. Grundlage dafür war ein Beschluss des Staatssekretärs-Ausschusses „Bürokratieabbau und Bessere Rechtssetzung“. Darin ging es vor allem um das „ob“ einer Evaluation, weniger um das „wie“. Die Einigung zum „wie“ beschränkte sich im Wesentlichen auf die Beschreibung der Zielsetzung einer Evaluation, nämlich die Überprüfung der tatsächlich eingetretenen Wirkung in Bezug auf das Ziel und den Zweck der Regelung und die damit verbundenen Kosten. Die praktische Erfahrung zeigte aber, dass es auch Verfahrensvorgaben zu den einzuhaltenden Evaluierungsstandards geben muss.

Denn es nützt niemandem ein Evaluationsversprechen, welches praktisch nicht umsetzbar ist, weil man Jahre später feststellt, dass das gesetzte Ziel nicht messbar oder überprüfbar ist oder es versäumt wurde, rechtzeitig die notwendigen Daten zu ermitteln.

Der NKR wirkt daher schon seit Langem darauf hin, dass diese Grundlagen bereits bei Formulierung der Evaluationsklausel im Regelungsvorhaben mitgedacht werden.

Das Ressort soll überlegen und darstellen, ob

- das Regelungsvorhaben ein oder mehrere überprüfbare Ziele hat,
- dafür Indikatoren oder Kriterien formuliert werden können, die für eine Überprüfung der Zielerreichung bzw. Wirkungsanalyse geeignet sind und
- es bereits Daten gibt oder diese erhoben werden müssen, die die Indikatoren/ Kriterien „füttern“.

Dieser „Dreiklang“ ist nicht abschließend, weil sich auch im Laufe des Vollzugs überprüfungswürdige Aspekte ergeben können. Er formuliert vielmehr Mindeststandards für die spätere Evaluation und gewährleistet deren Qualität.

Der NKR hat daher mit Nachdruck dafür geworben, dass diese Praxis auch in eine Fortentwicklung des Staatssekretärs-Beschlusses zur ex post-Evaluierung fließt. Mit der Entscheidung vom 26. November 2019 wurde dieses Vorhaben erreicht. Dieser Staatssekretärs-Beschluss legt neben dem „Dreiklang“ auch fest, dass Länder, Verbände und Betroffene in geeigneter Weise eingebunden werden sollen. Interne Evaluationsberichte müssen vor ihrer Veröffentlichung einer externen Qualitätssicherung unterzogen werden. Zudem haben Evaluationsberichte Schlussfolgerungen zu enthalten und werden grundsätzlich veröffentlicht. Für die Ressorts soll eine Arbeitshilfe erstellt werden.

Mit den beschlossenen Standards ist nach einer langen und teilweise sehr zähen Diskussion mit der Bundesregierung ein echter Durchbruch hin zu besseren Evaluationen erreicht worden. Diese sind kein Selbstzweck, sondern sollen der Bundesregierung und dem Parlament einerseits Hinweise auf Schwachstellen bestehender Gesetze liefern und andererseits auch Ideen enthalten, wie bestehende Regelungen verbessert werden können – eine wichtige Grundlage evidenzbasierter Rechtsetzung.

*Evaluation von Gesetzen:  
Ziele, Kriterien & Datenquellen  
vorher festlegen*

*Meilenstein: Bundesregierung  
einigt sich auf Verfahrensregeln*



*Staatssekretärs-  
Beschluss zur  
Evaluierung*

*Ergebnisse von Evaluationen  
systematisch nutzen*



Abb. 9: Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel bei der Veranstaltung zur NKR-Halbzeitbilanz am 21. Oktober 2019

*Bundeskanzlerin:  
„Evaluationen auf neutrale  
Füße stellen“*

Auch die Bundeskanzlerin würdigte die Bedeutung von Evaluationen. In ihrer Rede bei der Veranstaltung zur Halbzeitbilanz der NKR-Mandatszeit im Oktober 2019 äußerte sie zudem eine Empfehlung für die Einbindung Externer: „Ich würde diese Methodik auch wieder auf möglichst neutrale Füße stellen. Der Verursacher eines Gesetzes sollte mit seiner Bewertung nicht zu viel zu tun haben.“

Im Einzelfall sind aus Sicht des NKR Kosten und Nutzen einer externen Evaluation abzuwägen. Eine externe Durchführung kann gerade bei Evaluationen von umfangreicheren Maßnahmen sinnvoll sein. Unabhängig davon ist stets eine Qualitätssicherung durchzuführen.

*NKR prüft  
Evaluierungsklauseln und  
Einhaltung der Beschlüsse*

Bereits seit Einführung des Evaluierungsverfahrens prüft der NKR die Evaluierungsklauseln in den Gesetzes- und Verordnungsentwürfen. Die Evaluierungsberichte werden dem NKR ebenfalls übersandt. Bis zum Ende des Berichtszeitraums 2019/2020 hat der NKR insgesamt zu 72 Regelungsvorhaben Evaluationsergebnisse erhalten. 50 davon waren Regelungsvorhaben, deren geschätzter Erfüllungsaufwand die Schwelle von 1 Mio. Euro überstieg. Vielfach wurden – den Empfehlungen des NKR entsprechend – für die Evaluation erneut die Betroffenen angehört. Knapp die Hälfte der Evaluierungen wurden durch externe Stellen durchgeführt – entweder durch Beratungsunternehmen oder wissenschaftliche Einrichtungen.

Das 2019 verbesserte Konzept zur Evaluierung muss nun mit Leben erfüllt werden: Die geplante Arbeitshilfe der Bundesregierung soll den Ressorts praktische Hilfestellung geben. Zudem müssen die Mitarbeiter der zentralen Arbeitseinheiten, die als Ansprechpartner für Evaluierungen eingerichtet werden, entsprechend geschult werden. Bislang gibt es bei der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Jahresprogramm 2020 noch kein entsprechendes Angebot.

#### **Anlegerschutz oder Anlegerverdruss: Evaluierung von EU-Vorgaben zum Wertpapierhandel**

Das BMF hat aus Sicht des NKR einen weiterführenden Beitrag zu einer Evaluation auf EU-Ebene geleistet: Aufgrund der geänderten EU-Finanzmarkttrichtlinie (MiFID II) und der EU-Finanzmarktverordnung (MiFIR) gelten seit 2018 umfassende neue Vorgaben beim Wertpapierhandel. Viele davon sollen einen besseren Anlegerschutz bewirken – der tatsächliche Nutzen allerdings wurde bereits vor Inkrafttreten in Deutschland bezweifelt. Stattdessen standen die Vorgaben schnell im Verdacht, für erheblichen Zuwachs an Bürokratie zu sorgen. So ist etwa die Pflicht zur Aufzeichnung telefonischer Beratungsgespräche bei Kunden sowie Kreditinstituten gleichermaßen unbeliebt.

Da auch der NKR vielfach Hinweise auf die hohe Belastung der Kreditwirtschaft erhalten hat, regte er an, die Vorgaben einer umfangreichen Überprüfung zu unterziehen. Das BMF hat hierzu die Verbände schriftlich konsultiert und zu einer mündlichen Anhörung eingeladen. Der NKR war auch vertreten. In der Folge wurde Ende August 2019 der sich aus den Stellungnahmen und der Anhörung ergebende wesentliche Überarbeitungsbedarf in zwei BMF-Positionspapieren an die EU-Kommission übermittelt. Die Kommission nahm dies zum Anlass, mehrere Diskussionsrunden auf Fachebene mit den Mitgliedstaaten zu führen. Einen für Sommer 2020 angekündigten Evaluierungsbericht hat die Kommission bislang nicht veröffentlicht. Als Ergebnis der Fachrunden wurden im Juli 2020 jedoch erste Änderungsvorschläge zu den Regelungen veröffentlicht, die nun unter der deutschen Ratspräsidentschaft verhandelt werden sollen. Die Vorschläge enthalten insbesondere Erleichterungen bzgl. der MiFID-Informationspflichten. Dazu zählen zum Beispiel eine weitgehende Abschaffung papiergebundener Informationen sowie Ausnahmeregelungen für professionelle Kunden im Rahmen der Kosteninformationen. Der NKR begrüßt diese Vorschläge sowie das ihnen vorausgegangene Vorgehen des BMF, das im Hinblick auf die Einbindung der Anwendungspraxis und die ebenenübergreifende Zusammenarbeit aus NKR-Sicht ein gutes Beispiel Besserer Rechtsetzung darstellt.

*Anlageberatung:  
BMF liefert wichtigen Beitrag  
zu EU-Evaluation*

### 2.3.2 Beschlüsse der Bundesregierung zur Verbesserung der Kosten-/ Nutzen-Transparenz sowie Kostenbegrenzung

Staatssekretärs-Beschlüsse  
Nutzen, Kostenbegrenzung



Ebenfalls im November 2019 beschloss der Staatssekretärs-Ausschuss ein „Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung“ und die „Vorgehensweise zur Ermittlung und Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“. Zu beiden Themen hat der NKR sich ebenfalls seit Langem aktiv eingebracht.

(Zu) hohe Belastung durch  
„Umstellungsaufwand“

Einmaliger Erfüllungsaufwand, von der Bundesregierung vereinfacht auch „Umstellungsaufwand“ genannt, wird von der Wirtschaft häufig als besonders belastend empfunden. Der NKR vertritt seit Jahren, dass der einmalige Erfüllungsaufwand verstärkt in den Blick genommen und auf ein Minimum beschränkt werden sollte. Denn der Liquiditätsbedarf, der bei hohem einmaligem Aufwand entstehen kann, ist mindestens genauso relevant wie ein hoher jährlicher Aufwand. Bisher aber bleibt der Umstellungsaufwand bei den bestehenden Instrumenten zur Begrenzung der Kostenbelastung außen vor: Die ‚One in, one out‘-Regel gilt nur für jährlich sich wiederholenden Erfüllungsaufwand.

Der NKR hat bereits in den vergangenen Jahren Ideen erarbeitet, wie der einmalige (Umstellungs-) Aufwand besser berücksichtigt und in der Folge wirksam begrenzt werden kann. Da Unternehmen den einmaligen Aufwand, der durch Nachrüstungen oder andere Investitionen entstehen kann, bilanziell abschreiben, schlug der NKR vor, eine der bilanziellen Abschreibung vergleichbare – und daher für Unternehmen gewohnte – Vorgehensweise mit der Bilanzierung des einmaligen Aufwands einzuführen: Der Umstellungsaufwand könnte über 10 Jahre linear auf den jährlichen Erfüllungsaufwand „abgeschrieben“, also verteilt werden.

Neuer Beschluss  
gibt Orientierung,  
setzt aber keine klaren Grenzen

Die Bundesregierung geht mit dem jüngsten Staatssekretärs-Beschluss vorerst einen indirekteren Weg: Der Beschluss enthält eine Übersicht möglicher Ansätze zur Begrenzung (Hebel), u. a. die Festlegung längerer Umsetzungsfristen, damit beispielsweise Ersatzbeschaffungen besser koordiniert werden können. Er enthält aber über eine entsprechende Dokumentationspflicht für die Ressorts hinaus keine quantitativen oder sonstigen Mechanismen, wie der einmalige Aufwand wirksam begrenzt werden könnte. Dies hat den Nachteil, dass erst im Nachhinein geprüft wird, ob und wie die gewählten Hebel aus dem Staatssekretärs-Beschluss beachtet werden.

Gleichwohl ist der Beschluss ein Schritt in die richtige Richtung, da er die Ressorts für dieses wichtige Thema sensibilisiert. Die Praxis zeigt schon erste Anwendungsfälle, bspw. im Umweltrecht. Zugleich zeigen sich dabei auch bereits die Grenzen der Hebel; beispielsweise besteht bei einer Umsetzung von EU-Recht wenig Spielraum. So hatte das Bundesumweltministerium im Rahmen des Entwurfs der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung eines Durchführungsbeschlusses über Industrieemissionen in Bezug auf die Herstellung von organischen Grundchemikalien geprüft, ob eine der Maßnahmen zur Begrenzung des Umstellungsaufwands genutzt werden kann, dies unter Verweis auf die zwingende EU-Umsetzung jedoch verneint.

Der Staatssekretärs-Beschluss zum Nutzen bedeutet eine Fortentwicklung des Themas, seitdem im Jahr 2014 die Bundesregierung den Methodenbaukasten für die quantitative und monetäre Bewertung des Nutzens von Regelungsvorhaben beschlossen hatte.

Diesem Methodenbaukasten lag eine Studie im Auftrag des NKR zugrunde, welche die Erfahrungen der „Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben“ in solchen Ländern zusammenfasst, die auf diesem Gebiet über längere praktische Erfahrungen verfügen. Der Methodenbaukasten sollte den Ressorts eine Hilfestellung bieten, ohne eine einheitliche Methodik der Nutzenerfassung festzulegen. Durch Pilotprojekte mit dem NKR, an denen die Ressorts BMVI, BMWi, BMF und BMU teilnahmen, konnte die grundsätzliche Möglichkeit einer ex ante-Schätzung des Nutzens gezeigt werden.

Der Vorteil für die Ressorts liegt auf der Hand:

- eine präzisere Beschreibung, welche Vorteile und welcher Nutzen mit dem Vorhaben zu erwarten sind,
- Argumente für die internen Abstimmungen sowie die Diskussion mit Stakeholdern und
- für Parlament und Öffentlichkeit eine klarere Kommunikation, was mit dem Regelungsvorhaben bewirkt werden soll.

Die praktischen Erfahrungen beschränkten sich bisher leider auf wenige Vorhaben.

*Zwei Seiten einer Medaille:  
Kosten & Nutzen berechnen*



*NKR-Studie zur  
Quantifizierung  
des Nutzens*

*Darstellungen des Nutzens in  
Geszentwürfen bisher  
zu dürftig*

Der Staatssekretärs-Beschluss hat mit der Einführung der Unterüberschrift „B. Lösung; Nutzen“ einen festen Ort für die Nutzendarstellungen eingeführt. Die Erwartung des NKR ist, dass diesem Thema damit künftig bei der Vorbereitung von Rechtsetzungsvorhaben deutlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird. Bis heute erschließt es sich dem NKR nicht, warum die Bundesministerien so zögerlich sind, den Nutzen der von ihnen selbst vorgeschlagenen Regelungen darzustellen.

### 2.3.3 Bessere Beteiligung, bessere Rechtsetzung: KMU-Test und Praxischecks

*Wann kommt die angekündigte Beteiligungsplattform?*

Im Koalitionsvertrag kündigten CDU/CSU und SPD an: „Wir werden eine Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe der Bundesregierung schaffen, die der transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden dient und zu denen die Bundesregierung dann Stellung nimmt.“ Im Arbeitsprogramm für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau aus dem Jahr 2018 hatte die Bundesregierung das Bekenntnis zur Förderung neuer Formen der Beteiligung bekräftigt. Die angekündigte Plattform wurde bislang jedoch nicht eingerichtet, obwohl hier zukünftig auch Evaluierungsergebnisse veröffentlicht werden sollen. Hier besteht also Handlungsbedarf.

*Kleine und mittlere Unternehmen sind oft besonders belastet*

Spezifische Formen der Beteiligung werden immer wieder auch für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) diskutiert. Bisher gibt es im Vorbereitungsstadium von Regelungsentwürfen den sog. KMU-Test. Dieser KMU-Test verpflichtet die Ministerien, bei neuen regulatorischen Vorhaben mit besonderen Auswirkungen für KMU nach Möglichkeiten zu suchen, KMU von vornherein von den Regelungen auszunehmen oder ihnen die Umsetzung der Vorgaben zu erleichtern.

*Ziel: Belange von KMU besser berücksichtigen...*

Mangels messbarer Erfolge dieses Tests empfiehlt der NKR der Bundesregierung seit einigen Jahren mit Nachdruck, die Belange von KMU im Rechtsetzungsverfahren durch eine gezielte Beteiligung besser zu berücksichtigen. Im vergangenen Jahr hat der NKR sich mit dem BMWi, Verbänden und Unternehmensvertretern ausgetauscht. Außerdem hat sich der NKR im Rahmen eines Workshops mit dem britischen NKR-Pendant, dem Regulatory Policy Committee, sowie mit britischen Regierungsmitarbeitern über deren Erfahrungen informiert. In Großbritannien gibt es mit dem „Small and Micro Business Assessment“ (SaMBA) ein dem KMU-Test ähnliches Vorgehen bei politischen Maßnahmen, die kleine und mittlere Unter-



nehmen betreffen. Beim Workshop sprach der NKR auch mit Vertretern aus Verbänden und aus verschiedenen Departments der britischen Regierung. Die bisherigen Erfahrungen mit dem KMU-Test und die Eindrücke aus Großbritannien zeigen, dass eine bessere Beschreibung der spezifischen Belastung von KMU zwar die Transparenz verbessern kann. Um zu erreichen, dass neue Regelungen aber tatsächlich adressaten- und unternehmensfreundlicher und praxistauglicher gestaltet werden, erscheint eine frühzeitige Einbindung von Praktikern bei der Gesetzesvorbereitung zielführender.

Daher empfiehlt der NKR die Einführung und systematische Durchführung von Praxischecks in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung. Bei einem Praxischeck soll es darum gehen, die potenziell Betroffenen frei von politischen Wertungen hinsichtlich der Praxistauglichkeit geplanter Regelungen zu befragen. Derartige Verfahren gibt es z. B. in den Niederlanden und auf Landesebene bereits in Bayern, wobei es sich hierbei teilweise um eine nachträgliche Analyse zur Identifikation möglicher Vereinfachungen handelt. Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung zur Einführung von Praxischecks für die Bundesgesetzgebung im Sommer 2019 Eckpunkte entworfen hat. Darauf folgten einige Abstimmungsrunden mit Vertretern von Verbänden und Ministerien unter Beteiligung des NKR.

Konkrete Schritte hat die Bundesregierung jedoch nach wie vor nicht unternommen. Aus Sicht des NKR müsste insbesondere geklärt werden, was genau bei einem Praxischeck passieren soll und auf welche Weise die Wirtschaft eingebunden wird. In den Niederlanden gibt es hierfür eine eigene Plattform. Der NKR hält eine mündliche oder virtuelle Anhörung im Frühstadium für erfolgsversprechender als das bloße Abfragen der Einschätzungen über Fragebögen. Denn ein erfolgreicher Praxis-Check setzt aus Sicht des NKR einen echten Austausch voraus, bei dem die Expertise aus der Praxis Gehör findet.

Nach wie vor wird von Verbändeseite großes Interesse an einem aktiven Engagement zu Fragen der Praxistauglichkeit geäußert. Dieses Momentum sollte genutzt werden. Allerdings ist dafür ein klares Bekenntnis seitens der Bundesregierung nötig, dass die Ressorts derartige Praxischecks dann auch tatsächlich durchführen. Der NKR empfiehlt deswegen die Durchführung von Pilotverfahren. Nach erfolgreicher Erprobung könnte das Verfahren in der nächsten Legislaturperiode dann standardmäßig genutzt werden. Wirtschaftsvertreter wollten bei den Vorbereitungen für ein Lieferkettengesetz mit gutem Beispiel voran gehen und ihre Mitglieder proaktiv zu Fragen des

*...und über Praxischecks  
frühzeitig einbinden*

*Expertise  
von Betroffenen nutzen –  
Verbände-Engagement positiv*

Aufwands und der Praxistauglichkeit möglicher Regelungen befragen. Bei diesem Vorhaben geht es darum, auf Grundlage des Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte verbindliche Regelungen für die Gewährleistung der Einhaltung von Menschenrechten festzulegen – trotz potenziell hohen Aufwands für die Unternehmen.

Der NKR kann nur mutmaßen, warum das Engagement der Verbände bei diesem politisch brisanten Vorhaben von der Bundesregierung offenbar doch nicht erwünscht war. Aus Sicht des NKR sollten Praxischecks mit dem Ziel eines evidenzbasierten, vollzugs- und praxistauglichen Rechts auch dann durchgeführt werden, wenn das mutmaßliche Ergebnis das politische Konzept der Bundesregierung in Frage stellen könnte.

Zugleich sind neue Regelungen nicht isoliert zu betrachten. Dass bestimmte Branchen besonders stark von Bürokratie belastet sind, sollte bei politischen Maßnahmen mitgedacht werden. Der NKR unterstützt Projekte, die einen realitätsnahen Blick für die Gesamtbelastung in einer Branche aus Sicht eines Unternehmens zum Ziel haben.

*Regulierungsdichte  
aus Unternehmensperspektive  
betrachten*

DIHK-Studie



*Unternehmen erleben  
„sinnvolle“ Vorgaben  
als weniger belastend*

*Bürokratiebelastung liegt  
zwischen 1,2% und 6 %  
des Umsatzes*

#### DIHK-Studie zur Bürokratiebelastung am Beispiel des Gastgewerbes

Der NKR war als Beiratsmitglied an einem Projekt des DIHK beteiligt, das die Messung der Kosten aus allen Pflichten eines typischen mittelständischen Unternehmens des Gastgewerbes zum Ziel hatte. Hierzu wurde eine Studie in Zusammenarbeit mit Sira Consulting erstellt. In Interviews wurden die Unternehmer zunächst gefragt, welche gesetzlichen Verpflichtungen subjektiv die größten Belastungen darstellen. Es wurden sodann insgesamt 125 Verpflichtungen identifiziert, die die Unternehmen erfüllen müssen. Die Analyse zeigt, dass die „gefühlte“ bürokratische Belastung nicht ausschließlich mit dem Kostenumfang verbunden ist, sondern sich beispielsweise dann als besonders erheblich darstellt, wenn die Umsetzung der Vorgaben mit großen Unsicherheiten verbunden ist oder der Sinn und Zweck der Regulierung den Betrieben nicht einleuchtet. Für großen Unmut sorgten etwa die Vorgaben zur Höchstarbeitszeit, die wenig Spielraum lassen, in Ausnahmesituationen (beispielsweise bei der Bewirtung von Feierlichkeiten) von den üblichen Arbeitszeiten abzuweichen. Insgesamt zeigte sich, dass die Belastung aus gesetzlichen Vorgaben im Gastgewerbe zwischen 1,2 und 6 Prozent des Umsatzes liegt. Damit beträgt die jährliche Bürokratiebelastung typischer Unternehmen im mittelständischen Gastgewerbe insgesamt rund 12.000 Euro bis 60.000 Euro pro Jahr.

Die Kosten von Verpflichtungen, die Unternehmen ohnehin erledigen (ordentliche Betriebskosten bzw. die sog. Sowieso-Kosten) sind hier nicht eingerechnet. Die Studie wurde bei einem Abschlusskongress am 20. Februar 2020 vorgestellt. Dabei wurde an die Bundesregierung appelliert, möglichst viele Entlastungsvorschläge umzusetzen. Nach den Einschränkungen aufgrund der Pandemie ist eine Entlastung der Branche aus Sicht des NKR dringender denn je.

### 2.3.4 Vorbereitung neuer Maßnahmenprogramme von Bund und Ländern (Ministerpräsidentenkonferenz)

Mit Beschluss vom 5. Dezember 2019 streben die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder die Erarbeitung eines Maßnahmenprogramms an, das dazu beitragen soll, Hindernisse für einen schlanken, bürgerorientierten Vollzug des Bundesrechts auszuräumen und die Praxisorientierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Gesetzgebung zu stärken. Bürokratieabbau ist eine Gemeinschaftsaufgabe.

Ein beschlussreifes Maßnahmenprogramm soll bis zur Besprechung der Bundeskanzlerin und der Regierungschefs der Länder am 3. Dezember 2020 vorliegen und nach dem Beschluss vom Dezember 2019 folgende Schwerpunkte enthalten:

*bis Dezember 2020:  
Paket aus Bürokratieabbau &  
Besserer Rechtsetzung*

- Vereinfachungen im Bundesrecht,
- verstärkte Berücksichtigung der Vollzugspraxis von Landes- und Kommunalbehörden bereits bei der Vorbereitung von Regelungen des Bundes,
- verstärkte Nutzung einer bürgerfreundlichen Sprache sowie verständlicher Formulare und Dialogführung für Online-Verfahren und
- sechs Projekte zur Identifizierung von Beispielen guter Praxis im Verwaltungsvollzug durch das Statistische Bundesamt.

Der Beschluss ist aus Sicht des NKR ein wichtiges Signal, dass Bund und Länder das Thema Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung als gemeinsame Anstrengung verstehen. Der Beschluss folgt dabei der langjährigen und wiederholt geäußerten Einschätzung des NKR, dass es einer besseren Einbindung des Praktikerwissens der Vollzugsebene bedarf, um Gesetze und Verordnungen wirksamer und praxistauglicher zu machen.

*NKR-Vorschläge zur besseren  
Einbindung von Ländern &  
Kommunen*

Bereits 2015/2016 hatte ein vom NKR initiiertes Gesprächskreis aus Bundes-, Landes- und Kommunalvertretern konkrete Vorschläge zur Verbesserung der ebenenübergreifenden Vollzugsaufwandsermittlung vorgelegt. Diese Vorschläge sollten aus Sicht des NKR auch in das neue Maßnahmenprogramm aufgenommen werden. Dies gilt genauso für die Empfehlungen des NKR-Gutachtens „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten.“ (siehe Kapitel 2.2 ab S. 38).

Neben diesem Themenschwerpunkt, der auf allgemeine Methoden und Verfahren der Gesetzgebung ausgerichtet ist, sollte das Maßnahmenprogramm auch konkrete und mutige Vorschläge zur Vereinfachung des Bundesrechts enthalten. Ein Teil dieser Vorschläge könnte aus der Reihe jener Vereinfachungsmaßnahmen kommen, die im Zuge der Corona-Krise zunächst nur temporär erlassen wurden. Ein weiterer Teil könnte sich aus den Vorschlägen des NKR für ein „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ ergeben.

### 2.3.5 NKR-Entlastungsvorschläge: „Konjunkturpaket zum Nulltarif“

*NKR-Vorschläge für  
weniger Bürokratie und  
mehr Liquidität*

Der NKR sammelt laufend Vereinfachungsvorschläge und kommuniziert diese regelmäßig gegenüber der Bundesregierung. Die gegenwärtige Krise aufgrund der Covid-19-Pandemie hat den NKR zu einer spezifischen Sammlung an Vorschlägen veranlasst. Während die Bundesregierung wichtige Maßnahmen eines Konjunkturpakets diskutierte und teilweise auch verabschiedete, die mit Milliarden an Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen für den Haushalt einhergehen, erarbeitete der NKR ein Papier mit „Vorschlägen zu weniger Bürokratie, mehr Liquidität sowie schnelleren Planungs- und Genehmigungsverfahren“. Der Titel „Konjunkturpaket zum Nulltarif“ ist dabei wörtlich zu verstehen: Mehr Liquidität und weniger Bürokratie lassen sich erreichen, ohne dass Bund, Länder oder der Steuerzahler dafür zur Kasse gebeten werden.

Beispielsweise haben Unternehmen deutlich mehr Liquidität zur Verfügung, wenn sie die Umsatzsteuer erst dann abführen müssen, nachdem der Kunde die Rechnung bezahlt hat und nicht schon dann, wenn die Rechnung zwar gestellt ist, aber die Zahlung des Kunden noch aussteht. Die derzeitige Umsatzgrenze von 600.000 Euro, bis zu der die Unternehmen die sog. Ist-Besteuerung nutzen können, sollte daher auf 800.000 Euro angehoben werden. Die Grenze für die Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter und die Grenze für die Poolabschreibung sollte auf 1.000 oder sogar 1.500 Euro angehoben werden. Dies würde die Unternehmen spürbar von Bürokratie entlasten und erhebliche zusätzliche Liquidität bereitstellen.

Ein „Dauerbrenner“ unter den Entlastungsvorschlägen ist die Verkürzung der steuerlichen Aufbewahrungsfristen: Dass die Unternehmen gezwungen sind, zehn Jahre lang Dokumente zu steuerlichen und handelsrechtlichen Fragen aufzuheben, kostet die Wirtschaft jedes Jahr Milliarden: Hinzu kommt eine mangelnde Planungssicherheit im Hinblick auf die bis zum Ablauf der Fristen vorläufigen Steuerbescheide. Im Geschäftsbereich des BMF gibt es noch viel weiteres Potenzial zur Entlastung der Unternehmen. So schlug der NKR u. a. folgende steuerliche Maßnahmen vor:

- Anhebung der Besteuerungsgrenze für Körperschafts- und Gewerbesteuerpflicht für kleine Vereine auf einheitlich 50.000 Euro: Gemeinnützige Vereine könnten die in einem Jahr nicht in Anspruch genommenen körperschafts- und gewerbesteuerlichen Freigrenzen/Freibeträge auf die nächsten drei Kalenderjahre zusätzlich zu den jährlichen Beträgen verteilen.
- Anhebung der handels- und steuerrechtlichen Umsatzgrenze zur Buchführungspflicht sowie der Grenze für die Erstellung von Lagebericht und Anhang bei Kapitalgesellschaften von 600.000 Euro auf 800.000 Euro. Anhebung der Gewinngrenze für Gewerbebetrieb und Betriebe der Land- und Forstwirtschaft von 60.000 Euro auf 80.000 Euro. Analog dazu sollten die Grenzen für Kleinstkapitalgesellschaften und kleine Kapitalgesellschaften, von denen ein Anhang oder Lagebericht zu erstellen ist, deutlich angehoben werden.
- Anhebung der Grenze zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen: Die Grenzen zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen sollten von 1.000 auf 1.500 Euro für die vierteljährliche Voranmeldung und von 7.500 auf 9.000 Euro für die monatliche Voranmeldung erhöht werden. Die Anpassung hätte zur Folge, dass vor allem kleine Unternehmen keine bzw. weniger häufig Umsatzsteuervoranmeldungen durchführen müssten.

Zugleich sollten neue Belastungen unbedingt vermieden werden. Daher empfiehlt der NKR ein Moratorium, das die Einführung neuer Informationspflichten einem erhöhten Rechtfertigungsdruck aussetzen könnte. Zusätzliche Aufwände sollten nur in begründeten Fällen eingeführt werden dürfen. Darüber hinaus empfiehlt der NKR, die Vielzahl der Beauftragten in Unternehmen und ihre Aufgaben gerade unter dem Blickwinkel der erheblichen Belastung für kleine und mittlere Unternehmen zu überprüfen und besser aufeinander abzustimmen.

*Beispiel Aufbewahrungsfristen:  
Steuerbürokratie reduzieren*

*Neue Belastungen unbedingt vermeiden*

*Planungs- und  
Genehmigungsverfahren  
wirksam beschleunigen*

NKR-Gutachten  
2019



Wesentlicher Bestandteil der NKR-Vorschläge zum „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ sind zudem Empfehlungen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie nachfolgender Gerichtsverfahren. Dabei fordert der NKR neben der Entfristung des Planungssicherungsgesetzes auch die Umsetzung zweier wesentlicher Beschleunigungsvorschläge aus seinem Gutachten aus dem Jahr 2019. Von der Einführung eines obligatorischen frühen ersten Erörterungstermins in erstinstanzlichen Verfahren vor den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen und dem Bundesverwaltungsgericht verspricht sich der NKR eine wesentliche Beschleunigung dieser Gerichtsverfahren. Denn damit könnte erreicht werden, dass durch den Berichterstatter frühzeitig ein Verfahrensfahrplan mit den Beteiligten erörtert wird und die Konzentration auf die wesentlichen, entscheidungserheblichen Fragen gelenkt wird, anstatt dass über Monate hinweg Schriftsätze ausgetauscht werden. Die Relevanz dieses Vorschlags dürfte mit jeder Erweiterung des Katalogs erstinstanzlicher Zuständigkeiten dieser Gerichte steigen.

*Digitalisierung im  
Bereich der Justiz würde  
Verfahren verkürzen*

Darüber hinaus schlägt der NKR auch im Bereich der Justiz eine zügige Digitalisierung vor, was eine schnellere und parallele Bearbeitung mehrerer Beteiligter erlauben würde. Dies bedingt aber auch eine parallele Digitalisierung des Zulassungsverfahrens und der Akten in den Zulassungsbehörden. Würden hier Verwaltung und Gerichte aufeinander warten, würde wertvolle Zeit vergehen. Denn dass das Onlinezugangsgesetz in vielen Bereichen im Verzug ist, zeigt auch, dass nur ein Druck von vielen Seiten bewirken kann, dass sowohl Serviceleistungen für Bürger als auch Zulassungsverfahren durchgängig und zeitnah digitalisiert werden.

Die Bundesregierung wurde durch Beschluss des Koalitionsausschusses vom 8. März 2020 beauftragt, ein Investitionsbeschleunigungsgesetz vorzulegen. Ziel ist es, Investitionen im Infrastrukturbereich schneller und effektiver realisieren zu können.

*Investitions-  
beschleunigungsgesetz  
bleibt hinter Erwartungen  
zurück*

Der erst im Juni 2020 vorgelegte Entwurf eines Investitionsbeschleunigungsgesetzes ließ für den NKR keine ambitionierte Vorgehensweise der Bundesregierung erkennen. Der NKR empfahl daher weitergehende Änderungen mit dem Ziel weiterer Verfahrensbeschleunigungen. Zugleich wies der NKR darauf hin, dass die Beschleunigungspotenziale, die der NKR in seinem Gutachten zum Verfahren vor den Verwaltungsgerichten aufgezeigt hat, praktisch vollständig unberücksichtigt geblieben waren.

Das Investitionsbeschleunigungsgesetz wurde daraufhin ergänzt, beispielsweise für den Bereich der Gerichtsverfahren. Der NKR ist der Auffassung, dass es noch weitere ungenutzte Beschleunigungsmöglichkeiten für die dringende Modernisierung der Infrastruktur am Standort Deutschland gibt. Daher hat er erneut Vorschläge mit Bezug Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in einem 10-Punkte-Plan zusammengestellt.

#### **Stand der des Umsetzung Arbeitsprogramms „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ der Bundesregierung vom Dezember 2018**

Auch das Bürokratieabbauprogramm der Bundesregierung vom Dezember 2018 ist noch nicht vollständig erledigt. Es enthielt drei Schwerpunkte mit insgesamt 52 Einzelmaßnahmen zur Entbürokratisierung und zur besseren Rechtsetzung: Hinsichtlich der Vereinfachungsmaßnahmen zeigen erfolgreiche Vereinfachungsbeispiele wie die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts und der Entbürokratisierung des Kinderzuschlags, dass solche Neuregelungen nach einer sorgfältigen und auch detailorientierten Prüfung in Abstimmung mit Praktikern gestaltet und fachlich solide Handlungsalternativen entwickelt werden können.

Unter den Maßnahmen des Arbeitsprogramms war auch das Bürokratieentlastungsgesetz III, das Ende 2019 beschlossen wurde. Der NKR sah darin einen positiven Schritt, hätte jedoch noch weitere branchenübergreifende Entlastungsmaßnahmen erwartet. Etliche Vorschläge, die die Wirtschaft in der Breite entlastet hätten, wurden nicht umgesetzt. Noch im Oktober 2019 forderte der Wirtschaftsausschuss des Bundestages ein Bürokratieentlastungsgesetz IV.

Die Umsetzung der Folgemaßnahmen aus der Lebenslagenbefragung hat überwiegend begonnen und ist in manchen Fällen schon teilweise realisiert (siehe Info-Portal „Sozialversicherung für Arbeitgeber“). Bisher ist die Lebenslagenbefragung das Instrument schlechthin, um Rückmeldungen zur Zufriedenheit mit der Arbeit der Behörden von Unternehmen und Bürgern zu erhalten, die zeigen, wo das Verwaltungshandeln als besonders belastend wahrgenommen wird. Die im Jahr 2018 im Nachgang der zweiten Befragungswelle organisierten Workshops erbrachten viele konkrete Ideen, beispielsweise zur Vereinfachung der Gewerbesteuererhebung.

Der NKR appelliert an die Bundesregierung, die sich aus den Lebenslagenbefragungen und dem Arbeitsprogramm ergebenden Schritte in den verbleibenden Monaten dieser Legislaturperiode konsequent umzusetzen.

*Bundesregierung:  
Arbeitsprogramm 2018  
erst zum Teil erledigt*

## 2.4 Bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene und internationale Zusammenarbeit

Die Arbeit des NKR war im vergangenen Berichtszeitraum stark von der Zusammenarbeit mit anderen unabhängigen Räten geprägt. Inhaltlich steht in der EU aktuell die Überlegung im Vordergrund, auch auf EU-Ebene eine ‚One in, one out‘-Regel einzuführen.

### 2.4.1 Zusammenarbeit unabhängiger Räte bei RegWatchEurope: NKR-Vorsitz

Im Jahr 2020 führt der NKR den Vorsitz bei RegWatchEurope, da sich der dortige Vorsitz an der EU-Ratspräsidentschaft orientiert.

#### Was ist das Netzwerk RegWatchEurope?

Der NKR ist Teil des informellen Netzwerks RegWatchEurope, das derzeit sieben weitere unabhängige Kontroll-/Beratungsgremien anderer europäischer Staaten zu seinen Mitgliedern zählt. Sie sind alle von ihrer Regierung oder ihrem Parlament beauftragt, Folgenabschätzungen zu überprüfen bzw. Hinweise und Empfehlungen zur Besseren Rechtsetzung zu geben.

Neben dem NKR aus Deutschland sind dies die folgenden Gremien:

- das Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) aus den Niederlanden,
- der Finish Council of Regulatory Impact Analysis (FCRIA),
- der Swedish Better Regulation Council (SBRC),
- der Norwegian Better Regulation Council (NBRC),
- das Regulatory Impact Assessment Board (RIAB) aus der Tschechischen Republik,
- das Regulatory Policy Committee (RPC) aus dem Vereinigten Königreich
- sowie – seit Juni 2020 – das Danish Business Regulation Forum (DBRF).

Als achttes neues Mitglied bereichert das DBRF das Netzwerk mit seinem ausgeprägten Fokus auf Digitalisierung und Innovation – wichtige Aspekte für moderne Gesetze und den Bürokratieabbau.

Ziele des Netzwerks sind der Austausch von Erfahrungen und best practice-Beispielen bei Bürokratieabbau und Besserer Rechtsetzung im Rahmen von Workshops und regelmäßigen Treffen. Das Netzwerk vertritt seine gemeinsamen Interessen auf EU-Ebene und im internationalen Kontext, wie z. B. im zuständigen Ausschuss der OECD. Der Vorsitz wechselt jährlich.

*Dänemark verstärkt das Netzwerk RegWatchEurope*



Der NKR hat sich gemeinsam mit den RegWatchEurope-Mitgliedern für dieses Jahr das Ziel gesetzt, einen intensiven Dialog mit den EU-Institutionen zu führen und sich insbesondere für die Einführung der ‚One in, one out‘-Regel auf EU-Ebene einzusetzen.

#### 2.4.2 Geplante Einführung einer ‚One in, one out‘-Regel auf EU-Ebene

Im Januar 2020 trafen sich Vertreter des Netzwerks RegWatchEurope mit dem neuen zuständigen Vize-Präsidenten der EU-Kommission zu einem ersten Gespräch nach seinem Amtsantritt. Dabei ging es insbesondere um die mögliche Ausgestaltung einer ‚One in, one out‘-Regel (OIOO) auf EU-Ebene, deren Einführung die EU-Kommissionspräsidentin in ihrer Antrittsrede am 10. September 2019 angekündigt hatte.

RegWatchEurope vertritt die Auffassung, dass die Regel so ausgestaltet sein muss, dass die Wirtschaft so wirksam wie möglich entlastet wird. Die Mitglieder von RegWatchEurope boten dem Vize-Präsidenten der EU-Kommission an, ihre praktischen Erfahrungen mit der Anwendung der OIOO-Regel und anderen Abbaumaßnahmen in einem Workshop zu präsentieren, um eine möglichst praxiswirksame und gelungene Einführung auf EU-Ebene zu unterstützen. Dieser Workshop fand auf Einladung der EU-Kommission virtuell am 30. März 2020 mit den Vertretern von RegWatchEurope und einigen anderen EU-Mitgliedstaaten statt.

*OIOO-Regel der EU muss die Wirtschaft so wirksam wie möglich entlasten*

Der NKR vertrat in diesem Workshop die Position, dass eine wirksame und wahrnehmbare OIOO-Regel nicht nur die Bürokratiekosten im engeren Sinn (Meldepflichten), sondern den gesamten Erfüllungsaufwand (Folgekosten) einbeziehen muss, ohne die politische Handlungsfähigkeit einzuschränken. Dass dies miteinander vereinbar ist, beweist die deutsche OIOO-Regel, die seit Januar 2015 in Kraft ist. In Deutschland gilt dafür folgendes Konzept:

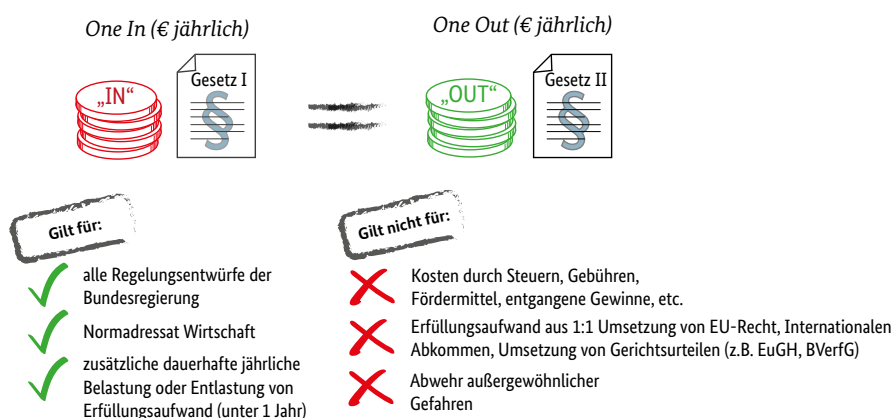


Abb. 10: ‚One in, one out‘-Konzept in Deutschland

*OIOO-Regel auch für die EU:  
Notwendig für die wirksame  
Begrenzung von Bürokratie*

Details zur OIOO-Regel wird die EU-Kommission in ihrer Mitteilung zur Besseren Rechtsetzung präsentieren. Deren Veröffentlichung wurde jedoch vom zweiten auf das vierte Quartal 2020 verschoben. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rezession, die durch die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung in der gesamten EU ausgelöst wurde, ist es allerdings noch wichtiger geworden, dass krisengeschwächte Unternehmen nicht mehr als notwendig belastet werden. Dazu gehört auch, dass notwendige EU-Regulierung mit Rücksicht auf die entstehenden Folgekosten entwickelt wird. Dafür bietet sich die OIOO-Regel als sinnvolles Hilfsmittel an. Das Regulatory Scrutiny Board (RSB), das Prüfungsgremium der EU-Kommission, sollte die Einhaltung der OIOO-Regel auf EU-Ebene künftig überprüfen. Nicht zuletzt deswegen ist das Thema einer europäischen OIOO-Regel auch für die Zusammenarbeit mit dem RSB relevant.

### 2.4.3 Weitere Maßnahmen der EU-Kommission zur Besseren Rechtsetzung

*Mehr Prüfaufgaben beim RSB:  
Strategische Vorausschau,  
Digitalisierung, Umwelt*

Die EU-Kommission hat das RSB beauftragt, künftig auch zu prüfen, ob in den Folgenabschätzungen hinreichende Ausführungen zur strategischen Vorausschau, zu ökologischen Folgen im Sinne der Gesamtstrategie des „Green Deal“, zur Digitalisierung und zur Relevanz für die wirtschaftliche Erholung enthalten sind. Auch zu diesen Themen werden der NKR und das Netzwerk RegWatchEurope mit dem RSB in einen fachlichen Austausch treten.

*KMU-Strategie  
der  
EU-Kommission*



Einen Beitrag für die wirtschaftliche Erholung könnte auch die neue Strategie für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) leisten, die die EU-Kommission im März 2020 unter dem Titel „Das volle Potenzial der europäischen KMU ausschöpfen“ vorgestellt hat. Die Strategie basiert auf drei Säulen:

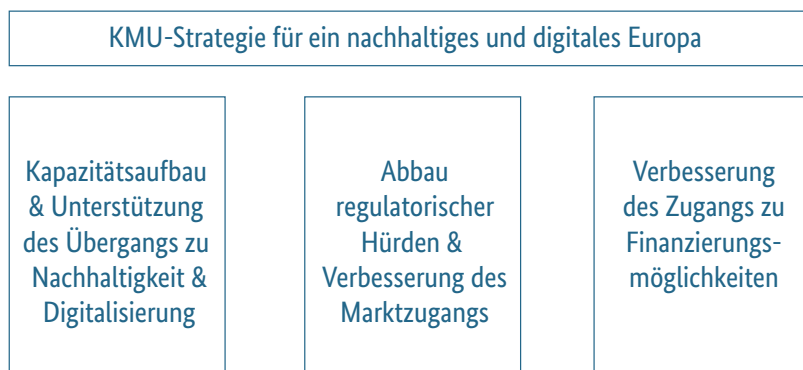


Abb. 11: Drei Säulen der KMU-Strategie der EU-Kommission, März 2020

Bei den Instrumenten greift die EU-Kommission überwiegend auf bereits existierende Instrumente zurück, die in diesem Zusammenhang ertüchtigt oder angepasst werden sollen, wie etwa durch die Einführung der „Fit for future Plattform“ (F4F-Plattform), die die bisherige REFIT-Plattform ersetzt. Die REFIT-Plattform bestand aus 28 Vertretern der Mitgliedstaaten und 28 Verbandsvertretern. Sie hat Empfehlungen für Vereinfachungen an die EU-Kommission erarbeitet. Die Hinweise dafür kamen von Verbänden bzw. von der Online-Plattform „Have your say“, bei der jedermann Vorschläge unterbreiten konnte.

Auch die F4F-Plattform hat das Ziel, Vereinfachungs- und Entlastungsvorschläge zu generieren, z. B. durch Digitalisierung. Die F4F-Plattform soll ihrem Auftrag nach strukturierter und fokussierter als die REFIT-Plattform arbeiten. Der NKR und das Netzwerk RegWatchEurope werden sowohl die Umsetzung der KMU-Strategie als auch die Arbeit der F4F-Plattform unterstützen.

*F4F-Plattform: Mehr Struktur & Fokus bei der Entwicklung von Vereinfachungsvorschlägen*

#### 2.4.4 Zusammenarbeit mit dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament

Im zweiten Halbjahr 2020 hat Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft inne. Im Zuge dessen gibt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie den unabhängigen Räten im Netzwerk RegWatchEurope die Möglichkeit, im Rat die Vorteile unabhängiger Prüfungsgremien für den Abbau von regulatorischen Belastungen darzustellen und Ideen für eine wirksamere und unabhängigere Kontrolle der Folgenabschätzungen auf EU-Ebene vorzustellen. Das RegWatchEurope-Netzwerk hat hierzu ein Diskussionspapier erarbeitet, das in der Ratsarbeitsgruppe präsentiert werden soll.

*Wirksamere und unabhängigere Kontrolle für EU-Folgenabschätzungen*

Die Bemühungen um niedrige Folgekosten aus EU-Gesetzgebung benötigen Unterstützung im EU-Parlament. Die Einführung einer OIIO-Regel auf EU-Ebene ist auch eine Chance, die Abgeordneten des EU-Parlaments besser für Bürokratie und regulatorische Belastungen zu sensibilisieren.

Der NKR hat deshalb im 1. Quartal 2020 – Corona-bedingt eingeschränkt – den Kontakt mit dem Parlament gesucht. Wie die Ratspräsidentschaft sollten auch die Parlamentarier im Lichte der aktuellen strategischen Herausforderungen für die EU gezielt auf aufwandsarme Regelungen setzen, damit die wirtschaftliche und nachhaltige Erholung Rückenwind aus der EU erhält.



### **3. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen**

## 3. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen

Die Bundesregierung legt dem NKR seit 2006 alle Gesetzes- und Verordnungsentwürfe auf Grundlage des gesetzlichen Mandats des NKR nach dem NKR-Gesetz zur Prüfung vor (vgl. Infokasten auf S. 14).

Der NKR achtet dabei auf die Einhaltung der vorgesehenen Qualitätsstandards in den Regelungsentwürfen sowie insbesondere auf deren Folgenabschätzungen nach den Prinzipien der Besseren Rechtsetzung. Die Prüfung der entstehenden Folgekosten ermöglicht es zugleich, die Entwicklung des Erfüllungsaufwands im Berichtszeitraum sowie insgesamt seit Beginn der Bilanzierung im Jahr 2011 nachzuverfolgen.

### 3.1 Qualität der Folgenabschätzungen bei Regelungsentwürfen der Bundesregierung

Bei der Prüftätigkeit des NKR zeigen sich einige Fortschritte bezüglich der Qualität der von den Bundesministerien erarbeitete Folgenabschätzungen und Begründungen zu Verordnungen und Gesetzen. Problematisch war im letzten Berichtszeitraum demgegenüber die häufige Missachtung von Verfahrensregeln aufgrund oft viel zu kurzer Abstimmungs- und Beteiligungsfristen.

#### 3.1.1 Prüfergebnisse in Stellungnahmen des NKR

Mit 433 Regelungsvorhaben hat der NKR im Berichtszeitraum 2019/2020 (1. Juli 2019 bis 30. Juni 2020) die größte Anzahl an Regelungsvorhaben von insgesamt 945 seit Beginn der 19. Legislaturperiode geprüft. Zu 140 von diesen Regelungsvorhaben hat der NKR eine schriftliche Stellungnahme abgegeben. Ein weiterer wesentlicher Teil der Arbeit des NKR besteht in der Regel bereits in der Unterstützung des federführenden Ressorts bei der Finalisierung eines Regelungsentwurfs im Hinblick auf die realitätsnahe Darstellung der Gesetzesfolgen.

*Der NKR hat im Berichtszeitraum 433 Regelungsvorhaben geprüft, ein neuer Rekord*

*Es gibt weiterhin Lücken in der Darstellung der Folgekosten*

### Vollzugsvoraussetzungen bei „Hasskriminalität“ und „Unternehmensstrafrecht“

Bei zwei bedeutsamen Gesetzentwürfen, die allgemein unter den Stichworten „Hasskriminalität“ bzw. „Unternehmensstrafrecht“ diskutiert werden, vermittelte erst die Intervention des NKR ein realitätsnahes Bild nicht nur der Folgekosten, sondern auch der Vollzugsvoraussetzungen:

Dass die verschärfte Bekämpfung der „Hasskriminalität“ im Internet zu deutlich gesteigerten Fallzahlen bei Staatsanwaltschaften und Gerichten führen wird, liegt auf der Hand. Trotzdem fehlte es in der Erstfassung des Gesetzentwurfs an jeglicher Einschätzung dieser Fallzahlen und des daraus entstehenden Bedarfs an Vollzugsressourcen. Stattdessen las man, dass Mehrkosten bei der Justiz „in allenfalls geringfügigem Umfang zu erwarten“ seien. Diese Darstellung wich deutlich von einer Einschätzung ab, die der NKR daraufhin beim Deutschen Richterbund einholte. Erst durch aufklärende Gespräche mit beiden Seiten kristallisierte sich schließlich ein Zusatzaufkommen von jährlich 150.000 neuen Strafverfahren heraus. Auf dieser Erkenntnisgrundlage kam der Entwurf in seiner Endfassung einem realistischen Bild schon deutlich näher: Durch die Initiative des NKR wurde Klarheit darüber hergestellt, dass der Gesetzesvollzug mindestens 265 (zusätzliche) Richter und Staatsanwälte erfordert und Mehrkosten bei der Justiz von mindestens 24 Mio. Euro auslösen wird.

Auch bei dem Gesetzentwurf zum „Unternehmensstrafrecht“ im Gefolge des sog. Dieselskandals verhält es sich so, dass der Mehrbedarf an Personal- und Sachressourcen für die Justiz gar nicht und für die Unternehmen nur unvollständig dargestellt wurde. Auf erneute Intervention des NKR ergaben sich Anhaltspunkte dafür, dass auch dieses Gesetz nur vollzogen werden kann, wenn das Personal der Staatsanwaltschaften erheblich aufgestockt wird. Nach übereinstimmender Einschätzung des Richterbundes und eines großen Bundeslandes, auf die der NKR die Bundesregierung ausdrücklich hingewiesen hat, sind hierfür rund 250 zusätzliche Staatsanwälte erforderlich. Die Bundesregierung hat dem NKR mitgeteilt, dass sie sich mit der Vervollständigung der Folgenabschätzung im Bundesratsverfahren auseinandersetzen wird.

In seinen Stellungnahmen betrachtet der NKR neben den Folgekosten (siehe Kapitel 3.2) auch folgende Aspekte der Regelungsvorhaben:

- Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit der Regelung,
- Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten (Alternativen),
- Befristung und Evaluierung,
- Rechts- und Verwaltungsvereinfachung und
- Umsetzung von EU Recht.

*Die Prüfung des NKR umfasst weit mehr als nur die Kosten*

Von diesen Aspekten wurden im Berichtszeitraum am häufigsten die Punkte Befristung und Evaluierung geprüft, was auf die aktive Rolle des NKR in der Umsetzung der Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben der Bundesregierung zurückzuführen ist.

Relativ häufig hat der NKR in seinen Stellungnahmen auch die Umsetzung von EU-Recht sowie die Ausführungen zu Ziel und Notwendigkeit einer Regelung thematisiert.

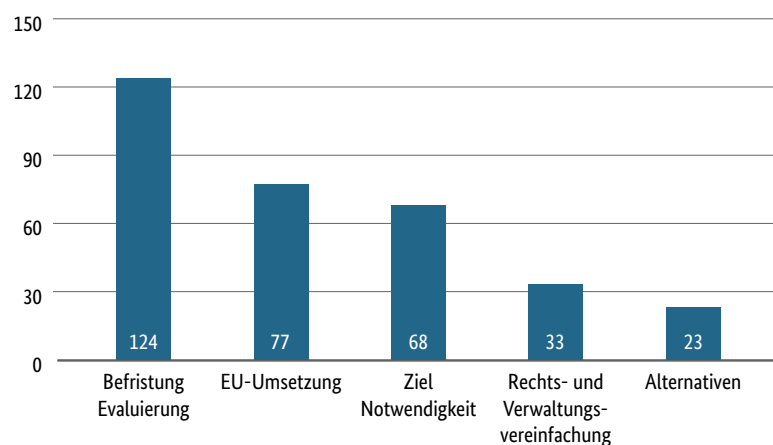


Abb. 12: Weitere Prüfasperte in den NKR-Stellungnahmen (Anzahl im Berichtszeitraum)

Auch Aspekte der Verwaltungsvereinfachung spielten in etlichen Verfahren eine Rolle. Wenn sich hierfür Ansatzpunkte in den Regelungsentwürfen ergeben, prüft der NKR, ob das Vereinfachungspotenzial genutzt und auf ein effizientes, wenn möglich digitales Verwaltungsverfahren zur Umsetzung zurückgegriffen wird.

*Mehr Ambitionen bei der Nutzung digitaler Verfahren erforderlich!*

**Beispiel: Verwaltungsvereinfachung beim Gesetz zur Digitalisierung von  
Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen**

Der Gesetzentwurf zielte darauf ab, die Beantragung von Familienleistungen zu entbürokratisieren und die Antragstellung für die Namensfestlegung sowie für das Kinder- und das Elterngeld zusammenzuführen. Es wurden die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen, dass erforderliche Nachweise nicht von den Antragstellern beigebracht werden müssen, sondern elektronisch zwischen den Behörden ausgetauscht werden können. Das Regelungsvorhaben zielte in Gänze auf eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, konnte jedoch nicht alle der ursprünglich intendierten und z. B. von den Kommunen vorgeschlagenen Vereinfachungen aufgreifen. Insbesondere wurde die zunächst geplante Einbeziehung des Familienzuschlags zurückgestellt. Der vorgelegte Regelungsentwurf ist daher ein erster Schritt in die richtige Richtung, sollte aber zügig um weitere Vereinfachungsmaßnahmen ergänzt werden, auch um die vom Ressort als auch den Ländern geschätzte Quote der Nutzung digitaler Verfahren von 40 Prozent auf durchaus erreichbare 80 Prozent zu verdoppeln.

In seiner Stellungnahme benannte der NKR weiteres Vereinfachungspotenzial. So sollte auch Selbständigen, Beamten und ausländischen Antragstellern der Nachweis ihrer Einkünfte erleichtert werden. Um zukünftig auch die Einkommensprüfung beim Kinderzuschlag elektronisch zu unterstützen, sollte zudem der zugehörige Einkommensbegriff überprüft und so angepasst werden, dass bestehende digitale Meldeverfahren ggf. mit geringfügigen Anpassungen auch hierfür genutzt werden können. Kritisch merkte der NKR an, dass die Ermöglichung aller denkbaren Antragskonstellationen hinterfragt und die Vielfalt auf das notwendige Maß konzentriert werden sollte. Eine beliebige Vielfalt sei nicht mit Nutzerfreundlichkeit gleichzusetzen, da sie zu Unübersichtlichkeit und zu Orientierungsschwierigkeiten bei der Antragstellung führen könne. Auf Seiten der Verwaltung steige zudem die Komplexität der vorzuhaltenden Antragseingangs- und -Bearbeitungsprozesse.

*Der Nutzen von Regelungen wird immer noch zu selten dargestellt*

Darüber hinaus hat der NKR in 15 Fällen die Darstellung des Nutzens geprüft. Im Vorjahr waren es sieben Regelungsvorhaben. Diese Entwicklung zeigt, dass eine Ermittlung und Darstellung des Nutzens, möglicherweise aufgrund des Staatssekretärs-Beschlusses zu diesem Thema, häufiger vorgenommen wird. Es handelt sich allerdings immer noch um eine relativ kleine Anzahl von Regelungsvorhaben. Der Staatssekretärs-Beschluss muss daher konsequent umgesetzt und fortentwickelt werden (siehe dazu Kapitel 2.3.2 ab S. 46).



Bei Regelungen, die durch Länder und Kommunen vollzogen werden, achtet der NKR darauf, dass das Ressort die Länder und Kommunen angemessen beteiligt und zu der Schätzung des Erfüllungsaufwands konsultiert.

**Beispiel: Einbindung von Ländern und Kommunen bei der Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes**

In Umsetzung des Austrittabkommens mit Großbritannien enthält der Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes und weiterer Vorschriften an das Unionsrecht verschiedene Bestimmungen zum Aufenthaltsstatus von britischen Staatsangehörigen, die bereits in Deutschland leben. Diesen müssen u. a. neue Aufenthaltsdokumente ausgestellt werden, die zu beantragen sind. Ausweislich der Erfüllungsaufwandschätzung ging das Ressort davon aus, dass im Regelfall zwei persönliche Behördenkontakte notwendig sind, um Daten der Betroffenen zu erfassen oder abzugleichen, die Ausstellung neuer Dokumente zu veranlassen und diese dann in einem separaten Termin persönlich in Empfang zu nehmen.

Auf Nachfrage des NKR zu Vereinfachungsmöglichkeiten in der Praxis wandte sich das Ressort an Länder und Kommunen. Die Kommunen unterbreiteten Vereinfachungsvorschläge. Zum Beispiel könnten die Bearbeitung von Anträgen und die Prüfung von persönlichen Daten und Anspruchsvoraussetzungen auch ohne persönliche Vorsprache erfolgen. Antragsdaten und Nachweise könnten per E-Mail, per Post oder strukturiert über ein Online-Antragsverfahren übermittelt werden. Die inhaltliche Bearbeitung könnte zudem durch Spezialisierung im BackOffice beschleunigt werden. Das BMI hat die Vorschläge der kommunalen Praxis in Auszügen nachrichtlich im Begründungsteil des Gesetzentwurfs aufgeführt. Es hat jedoch davon abgesehen, verbindliche und vereinheitlichende Vorgaben in den Gesetzentwurf aufzunehmen.

Die Befragung der Kommunalen Spitzenverbände durch die Ressorts ist zwar selbstverständlich und durch die GGO vorgeschrieben, häufig jedoch nicht gelebte Praxis. In der gewählten Form und durch die Wiedergabe entsprechender Vorschläge im Gesetzentwurf war das genannte Beispiel jedoch bemerkenswert. Die genannten Vereinfachungsvorschläge hätten nach Auffassung des NKR von Bund und Ländern jedoch ernsthafter geprüft und ggf. verbindlich und bundesweit einheitlich vorgegeben bzw. ermöglicht werden können.

*Beteiligung von Ländern & Kommunen bringt wertvolle Hinweise aus der Praxis*

*Häufige Kritikpunkte:  
Lückenhafte Darstellung des  
Erfüllungsaufwands und  
zu kurze Beteiligung*

Insgesamt hat der NKR in 22 von 140 Stellungnahmen (d. h. in 16 Prozent der Stellungnahmen) Bedenken zu einem oder mehreren Aspekten geäußert. Am häufigsten (13 Fälle) hat der NKR Bedenken bezüglich der Beteiligungsfristen erhoben. Ähnlich oft hat der NKR die fehlende oder unvollständige Darstellung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft und Verwaltung thematisiert.

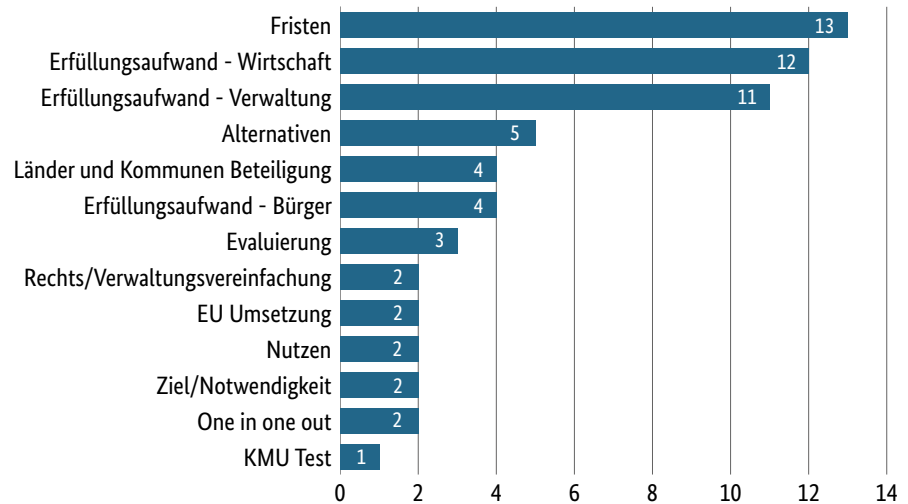


Abb. 13: Häufigkeit der Kritikpunkte in NKR-Stellungnahmen (Anzahl im Berichtszeitraum)

Im Vorjahr enthielten zehn der 98 abgegebenen Stellungnahmen (10 Prozent) Bedenken des NKR. Besonders problematisch war in dem Zeitraum 2018/2019 die Darstellung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung (sechs Fälle). Der Anteil der kritischen Stellungnahmen ist in dem aktuellen Zeitraum mithin leicht gestiegen. Diese Entwicklung ist teilweise den zu kurzen Beteiligungsfristen geschuldet, die der NKR in seinen Stellungnahmen kritisiert hat.

### 3.1.2 Fristen und Verfahren

*Für die Einbeziehung von  
Ländern, Ressorts und NKR  
gibt es eine Regel:  
4 Wochen Frist!*

Für die Beteiligung innerhalb der Bundesregierung und von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden gibt es Regeln. Diese ergeben sich aus den Vorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Danach ist das federführende Ressort verpflichtet, die Beteiligung der Länder und Verbände „möglichst frühzeitig“ einzuleiten (§ 47 Abs. 1 GGO). Für die Beteiligung innerhalb der Bundesregierung gelten noch eindeutiger Festlegungen: Das federführende Bundesministerium hat „die von dem Gesetzentwurf betroffenen Bundesministerien und den Nationalen Normenkontrollrat im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeit frühzeitig bei den Vorarbeiten und der Ausarbeitung einzubeziehen.“

*[...] Bei Übersendung des Referentenentwurfs ist darauf zu achten, dass den Beteiligten genügend Zeit zur Prüfung und Erörterung von Fragen ihrer Zuständigkeit zur Verfügung stehen muss. Das federführende Bundesministerium ist für eine rechtzeitige und vollständige Beteiligung verantwortlich.“* (§ 45 Abs. 1, 4). Gemäß § 50 GGO beträgt die Frist zur abschließenden Prüfung des Gesetzentwurfs durch die betroffenen Ressorts und den NKR „in der Regel vier Wochen“.

Die genannten Regeln müssen aus Sicht des NKR eingehalten werden, sofern keine zwingenden Gründe für ein verkürztes Verfahren ersichtlich sind. Im Berichtszeitraum 2019/2020 waren reguläre Verfahren bei der Gesetzentwurfsvorbereitung jedoch eher die Ausnahme als die Regel. Dies hat aus NKR-Sicht die Zusammenarbeit zwischen und mit den Bundesministerien erheblich erschwert. Zugleich hat die regelmäßige Durchführung von Eilverfahren den NKR in der Ausübung seines gesetzlichen Prüfmandats erheblich beeinträchtigt, da die Prüfung der Gesetzfolgenabschätzung durch die Kurzfristigkeit nur cursorisch durchgeführt werden konnte. Bei insgesamt mehr als 40 Verfahren wurden die Regelungsvorhaben dem NKR mit einer Frist von weniger als drei Werktagen zur Prüfung vorgelegt. 17 der 40 Vorhaben waren im weitesten Sinne durch die Bekämpfung der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen bedingt; in der Mehrheit der Fälle aber war eine besondere Eilbedürftigkeit nicht zu erkennen. Dies betraf auch und gerade politisch bedeutsame Verfahren, z. B. die Regelungsentwürfe zu folgenden Themen:

- Rückführung des Solidaritätszuschlags
- Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen
- Drittes Bürokratieentlastungsgesetz
- Gesetz zur Einführung einer Pflicht zur Mitteilung von grenzüberschreitenden Steuergestaltungen
- Verschiedene Regelungsentwürfe infolge des Klimaschutzprogramms 2030 aus dem Herbst 2019
- Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich
- Einführung der Grundrente
- Kohleausstiegsgesetz
- Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität

*Die Verkürzung der Frist wurde im letzten Jahr zur Regel*

*Eilverfahren auch bei wichtigen politischen Weichenstellungen außerhalb des Pandemie-Themas*

Die kurzfristigen Verfahren erschwerten auch die Arbeit der Verbände, die häufig nur wenige Tage Zeit hatten, zu Vorhaben Stellung zu nehmen.

*Verbände wurden nur unzureichend beteiligt*

### **Verfahrensmängel bei der Einführung von Mitteilungspflichten bei grenzüberschreitender Steuergestaltungen**

Mit dem Gesetz zur Einführung einer Pflicht zur Mitteilung grenzüberschreitender Steuergestaltungen (NKR-Nr. 4729) wurde eine EU-Richtlinie umgesetzt, die ihrerseits auf den Empfehlungen der OECD und der G20 beruht („Projekt gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen“ – BEPS). Mit dem Gesetz entstehen insbesondere für Steuerberatungen und Banken sehr erhebliche Aufwände und Rechtsunsicherheiten. Als sog. Intermediäre sind sie verpflichtet, an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) Steuergestaltungen zu melden, die sie vermarkten, für Dritte konzipieren, organisieren oder zur Nutzung bereitstellen oder ihre Umsetzung durch Dritte verwalten. Die Bundesregierung hätte bis zur Umsetzung der Richtlinie ausreichend Zeit gehabt, die Betroffenen zu konsultieren und die Gesetzesfolgen abzuschätzen. Seit Januar 2019 zirkulierten erste Entwurfsfassungen – dies jedoch monatelang nur regierungsintern. Trotz mehrfacher Aufforderung durch den NKR unterblieb eine umfassende Schätzung des Erfüllungsaufwands zunächst. Die Verbände wurden zu dem Gesetzentwurf erst Ende September mit einer Frist von drei Werktagen konsultiert – weniger als zwei Wochen vor Kabinettsbeschluss. Der NKR zweifelt an, dass die Stellungnahmen der Verbände zu diesem Zeitpunkt noch vollumfassend gewürdigt und der Gesetzentwurf auf den sich daraus ergebenden Änderungsbedarf geprüft werden konnte. Erst zu diesem Zeitpunkt bemühte sich das BMF auf Druck des NKR um die Schätzung des Erfüllungsaufwands. Diese erste Schätzung genügte jedoch nicht den methodischen Anforderungen. Auf Grundlage eigener Gespräche mit Unternehmensvertretern hatte der NKR Zweifel an der Plausibilität erhoben. Erst parallel zur Beratung im Finanzausschuss des Bundestages reichte das BMF eine umfassende Schätzung durch das Statistische Bundesamt nach, die den laufenden Aufwand für die Wirtschaft auf mehr als 32 Mio. jährlich bezifferte. Eine solche Schätzung hätte bereits Monate zuvor angefertigt werden müssen, damit diese auch von den Verbänden hätte kommentiert werden können. Folglich war das Vorgehen des BMF bei diesem Vorhaben in mehreren Punkten unzureichend, zumal für die kurzen Fristen keinerlei sachliche Gründe ersichtlich waren. Der Verweis auf eine Leitungsanweisung genügt nicht als Rechtfertigung für eine derart gravierende Missachtung der Vorgaben der GGO.

Die Nutzung vorhandener Expertise ist im Hinblick auf eine evidenzbasierte, ziel- und praxisorientierte Gestaltung politischer Maßnahmen ein zentraler Baustein Besserer Rechtsetzung.

Bereits 2018 hatte die OECD bei den Rechtsetzungsverfahren in Deutschland im Hinblick auf die Einbindung von (potenziell) Betroffenen Mängel identifiziert. In zahlreichen Briefen und persönlichen Gesprächen hat der NKR mit Nachdruck an die Bundesregierung appelliert, zur Einhaltung der ordentlichen Verfahrensregeln zurückzukehren, soweit keine außergewöhnlichen Umstände ein Eilverfahren rechtfertigen. Der NKR erwartet von der Bundesregierung, dass sie die eigenen Verfahrensregelungen wieder ernst nimmt und respektiert. Der Rat wird die diesbezüglichen Entwicklungen weiterhin einem Monitoring unterziehen.



OECD-Ausblick  
Regulierungspolitik  
2018

*Die Bundesregierung muss zu den Regeln zurückkehren, sonst leidet die Qualität der Gesetze*

## 3.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten

Seit der Änderung des NKR-Gesetzes im Jahr 2011 prüft der NKR nicht nur die transparente und nachvollziehbare Darstellung der Bürokratiekosten aus Informationspflichten, sondern auch die Ermittlung und Darstellung der gesamten Folgekosten (sog. Erfüllungsaufwand), der aus Regelungsinitiativen der Bundesregierung entstehen. Der Erfüllungsaufwand umfasst als „Preisschild“ von Gesetzen und Verordnungen den messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die eine neue Regelung bei Bürgern, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung auslöst. Für den Zeitaufwand der Bürger unterstellt der NKR einen Stundensatz von 25 Euro. Die Lohnsätze der Wirtschaft und Verwaltung entstammen dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung.

### 3.2.1 Transparenz über Folgekosten

Von den 433 im Berichtszeitraum 2019/2020 geprüften Regelungsvorhaben hatten 197 Auswirkungen auf den laufenden oder einmaligen Erfüllungsaufwand. Weitere 236 Regelungsvorhaben führten zu keiner oder nur zu einer marginalen Veränderung des Erfüllungsaufwands.

*Die Hälfte aller Regelungen haben deutliche Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand*

Der laufende Erfüllungsaufwand ist in dem Berichtszeitraum 2019/2020 im Saldo um insgesamt -828,4 Mio. Euro oder -13 Prozent im Vergleich zum Vorjahr gesunken, da viele Vorhaben Entlastungen vorsahen. Wie im Vorjahr entfiel in dem Zeitraum 2019/2020 der größte Teil des bezifferten jährlichen Erfüllungsaufwands auf die Verwaltung. Der laufende Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist in diesem Berichtszeitraum um 589,8 Mio. Euro gestiegen. Die Bürger sowie die Wirtschaft wurden dagegen entlastet.

*Jährlicher Aufwand für Bürger und Wirtschaft wurde reduziert, für die Verwaltung dagegen erhöht*

Der Erfüllungsaufwand der Bürger ist um -776,4 Mio. Euro gesunken und der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft verringerte sich um -641,9 Mio. Euro. Diese Entlastung entstand hauptsächlich aus dem Dritten Bürokratieentlastungsgesetz (BEG III).

Betrachtet man hingegen die Gesamtentwicklung des laufenden Erfüllungsaufwands seit Beginn der Bilanzierung im Jahr 2011, zeigt sich insgesamt ein Anstieg um rund 5,7 Mrd. Euro.

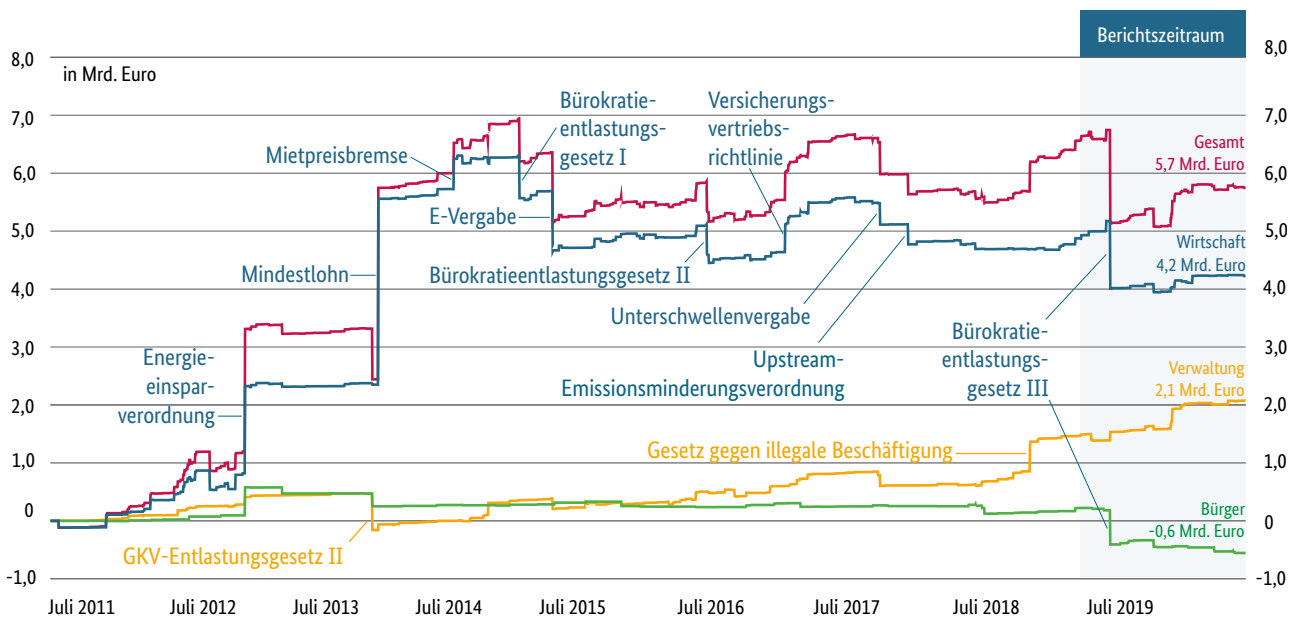


Abb. 14: Monitor Erfüllungsaufwand (Stand: 1. Juli 2020)

Seit Juli 2011 ist die Belastung der Wirtschaft mit jährlichem Erfüllungsaufwand um insgesamt 4,2 Mrd. Euro gestiegen. Für die Verwaltung betrug der Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands seit dem Jahr 2011 2,1 Mrd. Euro. Für die Bürger ist der laufende Erfüllungsaufwand in diesem Berichtszeitraum zum ersten Mal unter das Niveau vom Juli 2011 gesunken: Seit Juli 2011 wurden die Bürger insgesamt um jährlichen Aufwand von -554,4 Mio. Euro entlastet.

*Belastungsniveau der Bürger  
erstmalig deutlich unter dem  
Startpunkt 2011*

### Prüfung von Regelungsentwürfen durch Normenkontrollräte auf Landesebene

Auf Landesebene gibt es zwei Normenkontrollräte: Den Normenkontrollrat in Baden-Württemberg und den sächsischen Normenkontrollrat. Im Gegensatz zum Nationalen Normenkontrollrat, der ein dauerhaftes Mandat auf gesetzlicher Grundlage hat, sind die Mandate der beiden Landes-NKR zeitlich befristet. In Sachsen war die Befristung bis zum 30. Juni 2020 festgelegt. Im letzten Jahr wurde eine Evaluation im Auftrag der Landesregierung durchgeführt, deren Empfehlungen in einer Novelle des sächsischen Normenkontrollratsgesetzes münden sollten.

Die Schlussfolgerungen der Evaluation empfehlen ein deutlich abgeschwächtes Mandat des NKR. Noch konnte innerhalb der Landesregierung keine Einigkeit über die zukünftige Ausgestaltung des Mandats erzielt werden, weswegen das Mandat des derzeitigen sächsischen NKR bis zum nächsten Sommer verlängert wurde und das dazugehörige Gesetz bis zum Ende des Jahres 2020. Bis dahin soll eine Novelle des Gesetzes beschlossen werden. Der Nationale Normenkontrollrat setzt sich dafür ein, das Mandat entgegen der Empfehlungen der Evaluation zu stärken. Denn nur so kann die Wirkung der Arbeit des sächsischen Normenkontrollrates erhöht werden. Auf diese Weise soll die ebenenübergreifende Anstrengung für Bessere Rechtssetzung und Bürokratieabbau intensiviert werden, um spürbare Entlastungen zu erzielen.

Der NKR Baden-Württemberg hat bereits jetzt ein weitreichendes Mandat und initiierte im letzten Jahr mehrere Projekte zur Identifizierung bürokratischer Belastungen in speziellen Bereichen und zur Verbesserung der Rechtssetzung. Der Nationale Normenkontrollrat steht im regen Austausch dazu mit den Kollegen aus Baden-Württemberg.

*Bürokratieabbau kann nur ebenenübergreifend gelingen: Landes-NKR leisten wichtigen Beitrag*

Zwar hat sich der laufende Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum 2019/2020 verringert; zugleich aber wurden alle drei Normadressaten mit einmaligem Erfüllungsaufwand von insgesamt 4 Mrd. Euro belastet – über 1,3 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr.

*Einmaliger Aufwand im Vergleich zum Vorjahr deutlich höher*

Mit 2,6 Mrd. Euro (64 Prozent des gesamten einmaligen Erfüllungsaufwands) war die Wirtschaft am stärksten betroffen. Der Verwaltung entstand in dem Zeitraum einmaliger Erfüllungsaufwand von 1,3 Mrd. Euro (32 Prozent). Die Bürger wurden mit 147,3 Mio. Euro (4 Prozent) am wenigsten belastet.

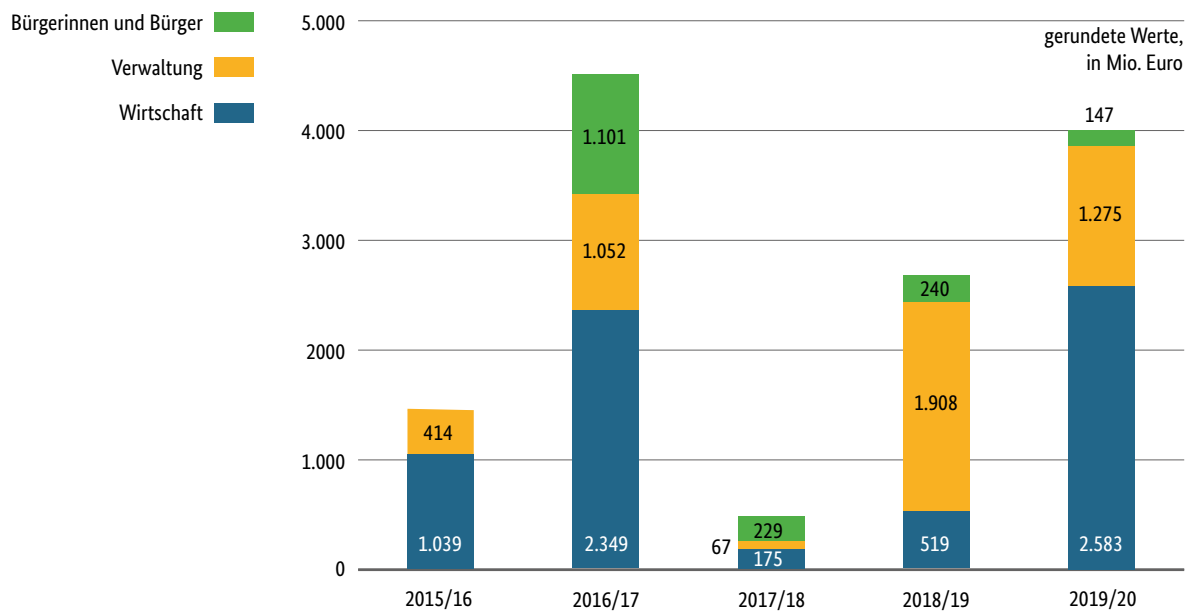


Abb. 15: Einmaliger Erfüllungsaufwand nach Normadressaten und Berichtsjahren

Einmaliger Erfüllungsaufwand umfasst nicht nur Umstellungskosten, sondern entsteht auch aus Vorgaben, die nur einmalig erfüllt werden müssen sowie aus befristeten Vorgaben. Befristete Vorgaben spielten in dem aktuellen Zeitraum eine besonders wichtige Rolle, da viele von den Regelungen zur Bewältigung der Corona-Krise eine Befristung enthielten. Einige dieser Vorschriften wurden nur für drei Monate befristet eingeführt, andere werden am Ende des Jahres 2020 oder im Jahr 2021 wieder auslaufen und danach grundsätzlich auch keinen Aufwand mehr verursachen.

### 3.2.2 Erfüllungsaufwand der Bürger

Seit 2011 hat sich der laufende Erfüllungsaufwand der Bürger nie so stark verändert wie in den Jahren 2019/2020. Mit einer Entlastung von 776,4 Mio. Euro wurden die Bürger die erste Normadressatengruppe, für die der laufende Erfüllungsaufwand unter das Niveau des Jahres 2011 gesunken ist.

*Das BEG III entlastet auch  
Bürger erheblich*

Im Vergleich zum Vorjahr müssen Bürger den Schätzungen zufolge insgesamt -25,1 Mio. Stunden pro Jahr weniger Zeit auf gesetzliche Vorgaben aufwenden. Darüber hinaus entfallen Sachkosten von insgesamt -148 Mio. Euro. Die Entlastung ergibt sich hauptsächlich aus dem Dritten Bürokratienteilungsgesetz (BEG III, -589,5 Mio. Euro), sowie aus dem Siebten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (7. SGB-Änderungsgesetz, -112,4 Mio. Euro).



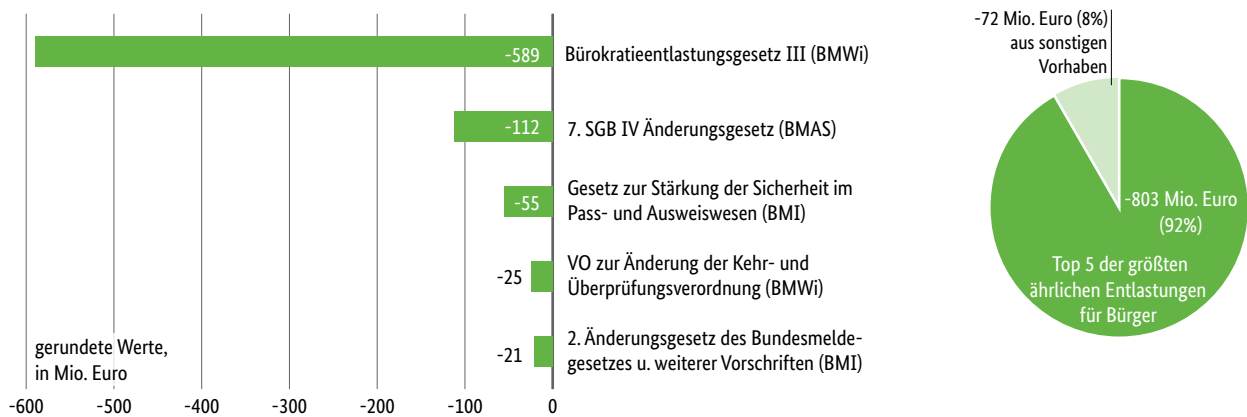


Abb. 16: Vorhaben mit den größten laufenden Entlastungen für Bürger im Berichtszeitraum 2019/20

Hintergrund der Entlastung durch das BEG III ist im Wesentlichen, dass die Arbeitnehmer von der Vorlagepflicht einer Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung beim Arbeitgeber befreit werden. Auch die Versendung an die Krankenkasse entfällt. Arbeitnehmer erhalten jedoch weiterhin eine Papierbescheinigung von ihrem behandelnden Arzt, um das Bestehen einer Arbeitsunfähigkeit in arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen nachzuweisen. Es entfallen dadurch sowohl Zeitaufwand als auch die Portokosten. Daneben wirkt sich eine weitere Maßnahme des BEG III für die Bürger entlastend aus: Durch eine Erweiterung des Kreises der Einkommenssteuerpflichtigen, die die Unterstützung von Lohnsteuerhilfvereinen nutzen dürfen, können sie im Vergleich zu einer Nutzung von Steuerberatungen Kosten sparen.

*Abkehr von Papierbescheinigungen zugunsten elektronischer Meldungen im BEG III...*

Die Entlastung aus dem 7. SGB-Änderungsgesetz ist durch die Einführung elektronischer Verfahren bedingt; so entfällt angesichts hoher Fallzahlen von schätzungsweise 12 Mio. Fällen ein erheblicher Zeitaufwand nebst Portokosten dadurch, dass Mitgliedsbescheinigungen von Krankenkassen an Arbeitgeber im Fall eines Wechsels der Krankenkasse oder des Arbeitgebers elektronisch übermittelt werden können.

*...sowie im 7. SGB-Änderungsgesetz*

Zusätzliche jährliche Belastung für die Bürger entstand in diesem Zeitraum hauptsächlich aus den Einschränkungen bei dem Einbau von Ölheizungen, die in dem Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude vorgesehen sind (27,6 Mio. Euro). Die zusätzlichen Meisterprüfungen in Verbindung mit der Wiedereinführung der Zulassungspflicht für einzelne Handwerksberufe durch das Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften führten zu einem jährlichen Erfüllungsaufwand von 22,5 Mio. Euro.

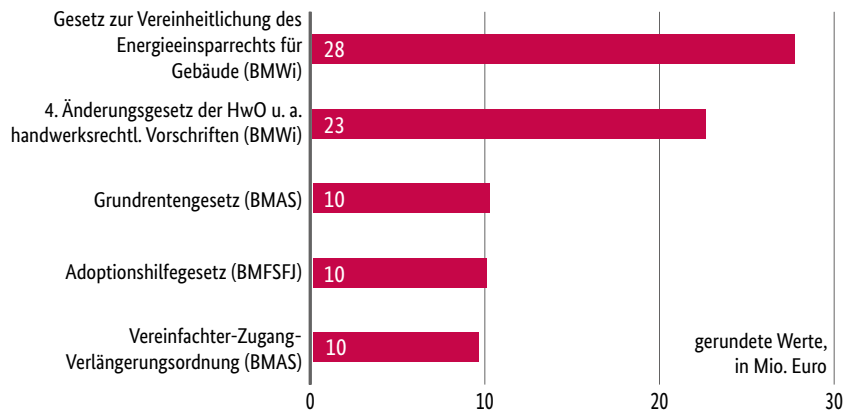
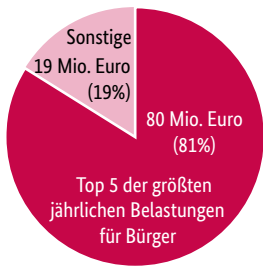


Abb. 17: Vorhaben mit den größten laufenden Belastungen für Bürger im Berichtszeitraum 2019/20

*Einmaliger Aufwand entstand für Bürger u. a. durch Investitionen in Elektromobilität und die Beantragung von Sozialleistungen*

Im Zeitraum 2019/2020 entstand für die Bürger zudem einmaliger Erfüllungsaufwand von schätzungsweise 147,3 Mio. Euro. Diese Belastung entstand hauptsächlich aus den Kosten für die Einrichtung von Ladepunkten im Rahmen der Vorgaben des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastrukturgesetzes (65,2 Mio. Euro) und zudem aus dem Aufwand zur Beantragung von Leistungen nach dem SGB II aufgrund des Gesetzesentwurfes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung (Sozialschutzpakt, 63,5 Mio. Euro).

Mit dem Vorhaben wurde es den betroffenen Bürgern angesichts der Krise ermöglicht, im vereinfachten Verfahren soziale Unterstützung zu beantragen. Dabei wurde mit 1,2 Mio. zusätzlichen Bedarfsgemeinschaften im Bereich des SGB II und einer Dauer von 120 Minuten für den Erstantrag auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes gerechnet. Insofern ist der errechnete Aufwand in diesem Fall durch ein freiwilliges Antragsverfahren verursacht, das sich begünstigend für die Betroffenen auswirkt.

### 3.2.3 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft und dessen Begrenzung durch ‚One in, one out‘

*Die ‚One in, one out‘- Bilanz ist weiterhin deutlich positiv*

Im Zeitraum 2019/2020 hat sich der laufende Erfüllungsaufwand der Wirtschaft um -641,9 Mio. Euro verringert. Damit befindet sich der laufende Erfüllungsaufwand der Wirtschaft den Schätzungen zufolge am Ende dieses Berichtszeitraums auf dem niedrigsten Niveau seit März 2014. Dies ist eine positive Entwicklung, auch wenn der Aufwand, der direkt aus unmittelbar geltendem EU- und internationalem Recht entsteht, nicht enthalten ist. Wie bei Bürgern entstand die Entlastung hauptsächlich aus dem Dritten Bürokratienteilungsgesetz (-1,2 Mrd. Euro).

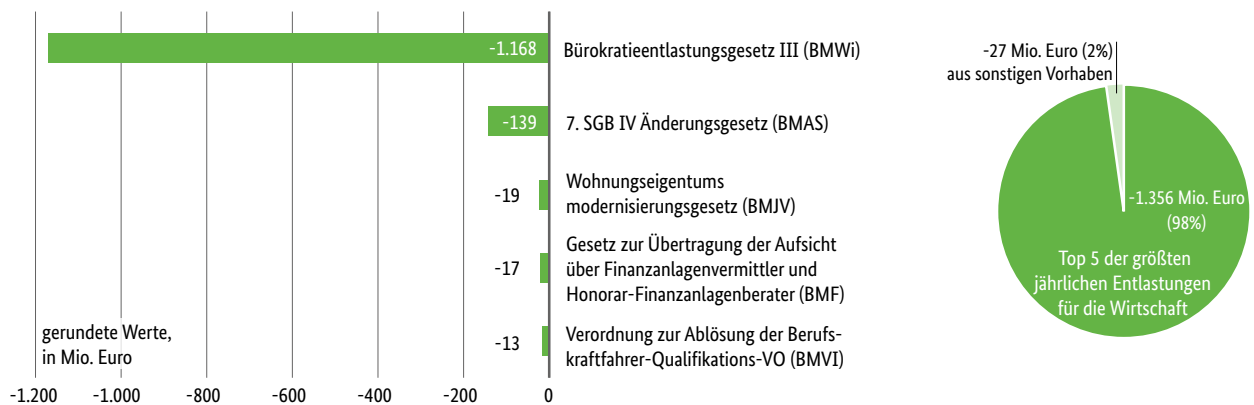


Abb. 18: Vorhaben mit den größten laufenden Entlastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2019/20

### Bürokratieabbau durch das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz (BEG III)

Das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz wurde als bislang größten Entlastungspakets durch das Kabinett im September 2019 verabschiedet. Für eine abschließende Beurteilung der Wirkungen dieses -1,1 Mrd. Euro geschätzten Entlastungspaketes ist es noch zu früh, zumal größere Elemente wie etwa die Digitalisierung der Arbeitsunfähigkeits-Meldung an Krankenkassen und Arbeitgeber sich noch in der Umsetzung befinden. Durch eine elektronische Arbeitsunfähigkeitsmeldung soll die postalische Versendung der „gelben Zettel“ im Krankheitsfall endlich obsolet werden.

Eine Entlastung für die Gastwirtschaft bringt die Möglichkeit einer elektronischen Meldepflicht für Beherbergungsbetriebe, weil beim Check-in das Ausfüllen des Meldeformulars entfällt (-52 Mio. Euro). Die Einführung digitaler Meldeverfahren reduzierte nicht nur Bürokratie; die Corona-Krise verdeutlichte die Dringlichkeit dieser Maßnahmen.

Für viele Unternehmen war das Gesetz dennoch eine Enttäuschung: Etliche Entlastungsvorschläge wurden nicht umgesetzt. Allen voran betrifft dies die steuerlichen Aufbewahrungsfristen, die endlich verkürzt werden sollten. Gleich im Oktober 2019 forderte der Wirtschaftsausschuss des Bundestages Bürokratieentlastungsgesetz IV. Inzwischen hat sich die Bundesregierung angesichts der gegenwärtigen Krise darauf verständigt, die Kosten der Wirtschaft über ein weiteres Bürokratieentlastungsgesetz zu reduzieren. An Vorschlägen mangelt es nicht.

*Das BEG III entlastet die Wirtschaft erheblich, aber: Es wäre mehr möglich gewesen!*

Im Zeitraum 2019/2020 sind die Bürokratiekosten der Wirtschaft ebenfalls gesunken (-518,7 Mio. Euro). Bürokratiekosten aus Informationspflichten bilden nach der Konzeption der Bundesregierung eine Teilmenge des jährlichen Erfüllungsaufwands der Wirtschaft. Bürokratiekosten entstehen durch die Verpflichtung der Unternehmen, Daten oder sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Zu dieser Entwicklung hat im Wesentlichen das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz (BEG III) beigetragen, dessen entlastende Wirkung zu etwa einer Hälfte auf der Befreiung von Informationspflichten beruht (-631,4 Mio. Euro).

*Hoher laufender Erfüllungsaufwand durch einzelne Gesetzesvorhaben*

Durch einige Regelungsvorhaben entstand jedoch auch ein beträchtlicher zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, u. a. aus dem Tierwohlkennzeichengesetz, aus dem Patientendaten-Schutzgesetz sowie aus der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung.

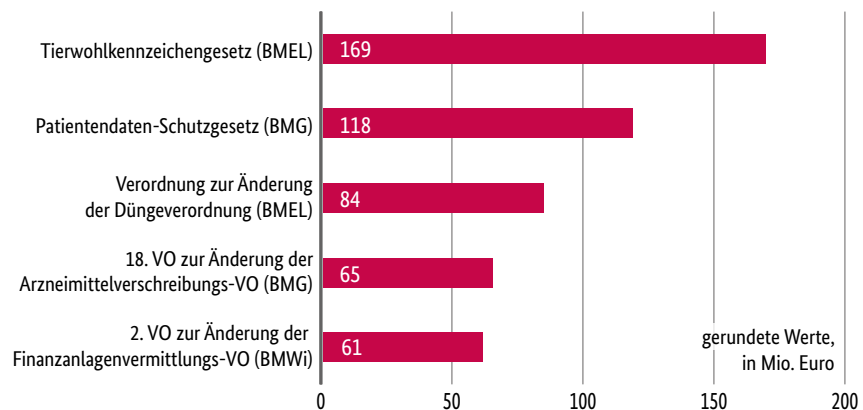
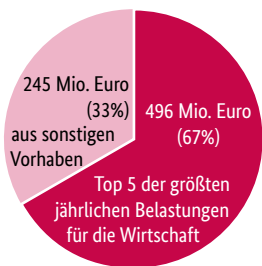


Abb. 19: Vorhaben mit den größten laufenden Belastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2019/20

*Vorhaben mit hohem laufendem Aufwand betrafen vor allem Landwirtschaft und Gesundheitssektor*

Mit dem Tierwohlkennzeichengesetz wird ein staatliches Tierwohlsiegel für Schweinefleischprodukte eingeführt. Die betreffenden Betriebe bleiben jedoch in ihrer Entscheidung frei, ob sie dieses Siegel verwenden möchten. Der auf Grundlage des Regierungsentwurfs insgesamt auf 169 Mio. Euro geschätzte laufende Erfüllungsaufwand entsteht folglich bei den Betrieben, die das Siegel verwenden. Ziel des Siegels ist es, dem Verbraucher sichtbar zu machen, bei welchen Produkten höhere als die gesetzlichen Standards eingehalten werden. Der weit überwiegende Teil des zusätzlichen Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft wird dadurch verursacht, dass die Betriebe ihre Haltungs-, Transport- und Schlachtungsbedingungen ggf. nach den Vorgaben des Siegels anzupassen haben. Allerdings können sich für Betriebe, die das Siegel nutzen, mögliche zusätzliche bzw. bessere Vermarktungsmöglichkeiten ergeben.

Das Patientendaten-Schutzgesetz verursacht zusätzlichen laufenden Aufwand für die Wirtschaft in Höhe von 118 Mio. Euro. Dieser entsteht vor allem aus der Vorgabe, dass die an der vertragsärztlichen Versorgung teilnehmenden Leistungserbringer und Apotheker zukünftig bestimmte Daten der Versicherten in der elektronischen Patientenakte speichern müssen. Ein weiterer Kostentreiber in dem Vorhaben ist die Pflicht der an der vertragsärztlichen Versorgung teilnehmenden Leistungserbringer und der Krankenhäuser, die Versicherten darüber zu informieren, dass die Behandlungsdaten in die elektronische Patientenakte eingestellt werden können.

Mit dem Verordnungsentwurf zur Änderung der Düngeverordnung (zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von rund 84 Mio. Euro) verfolgt die Bundesregierung das Ziel, den Nitratgehalt im Grundwasser vor allem in bisher besonders belasteten Gebieten zu senken. Verursacht wird die Nitratbelastung der Gewässer vornehmlich durch Stickstoffdünger, wie z. B. Gülle oder Jauche.

Ein Großteil des zusätzlichen Erfüllungsaufwands wird einerseits dadurch ausgelöst, dass einige Landwirte künftig auch Zwischenfrüchte, wie z. B. Futtermais anbauen müssen. Dadurch soll erreicht werden, dass die Zeit verringert wird, in der die Felder brach liegen und es keine Verwendung für den in der Viehzucht ohnehin anfallenden sog. Wirtschaftsdünger gibt. Der Anbau von Zwischenfrüchten sorgt dafür, dass insgesamt mehr Dünger auf ein Feld ausgebracht werden kann, ohne dass überschüssiges Nitrat ins Grundwasser gelangt. Ein erheblicher Teil des Erfüllungsaufwands entsteht andererseits dadurch, dass die Landwirte überschüssige Gülle oder Jauche in entferntere Gebiete verbringen müssen.

Zusätzliche Bürokratiekosten (als eine Teilmenge des Erfüllungsaufwands, s. o.) wurden dagegen beispielsweise aus der 18. Verordnung zur Änderung der Arzneimittelverschreibungsverordnung (64,7 Mio. Euro) und der Zweiten Verordnung zur Änderung der Finanzanlagenvermittlungsverordnung (60,7 Mio. Euro) verursacht.

*Aufwand aufgrund von Informationspflichten: Bürokratiekosten im engeren Sinne*

Die zusätzlichen Bürokratiekosten bei der Arzneimittelverschreibung entstehen dadurch, dass Ärzte und Zahnärzte künftig die Dosierung des jeweils verschriebenen Arzneimittels auf dem Rezept vermerken müssen. Die geänderte Finanzanlagenvermittlungsverordnung sieht erweiterte Pflichten zur Aufzeichnung und Speicherung von Informationen zu den Beratungsleistungen der Finanzanlagenvermittler vor.

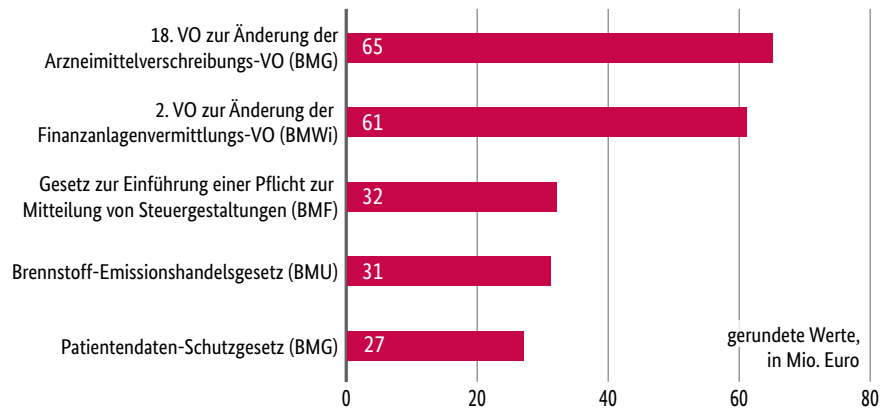
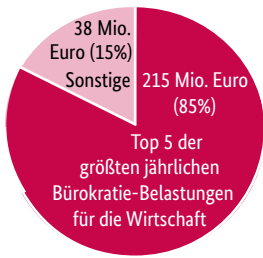


Abb. 20: Vorhaben mit den höchsten laufenden Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2019/20

Die Bürokratiekosten sind seit 2012 stabil, somit 25 Prozent geringer als noch 2006

Seit dem Jahr 2012 haben sich die jährlichen Bürokratiekosten um insgesamt -1,6 Mrd. Euro verringert. Das Ziel der Bundesregierung, Bürokratiekosten unter dem Referenzwert von 2012 (=100) zu halten, wird mit dem Bürokratiekostenindex (BKI) überwacht. In dem Zeitraum 2019/2020 ist der BKI auf 98,7 gesunken. Es ist positiv zu vermerken, dass bis heute der bereits 2006 beschlossene 25 %-Abbau von Bürokratiekosten weiterhin konsequent gehalten wird.

Entwicklung des Bürokratiekostenindex seit der Bestandsmessung  
Januar 2012 = 100 Stand: 1. Juli 2020

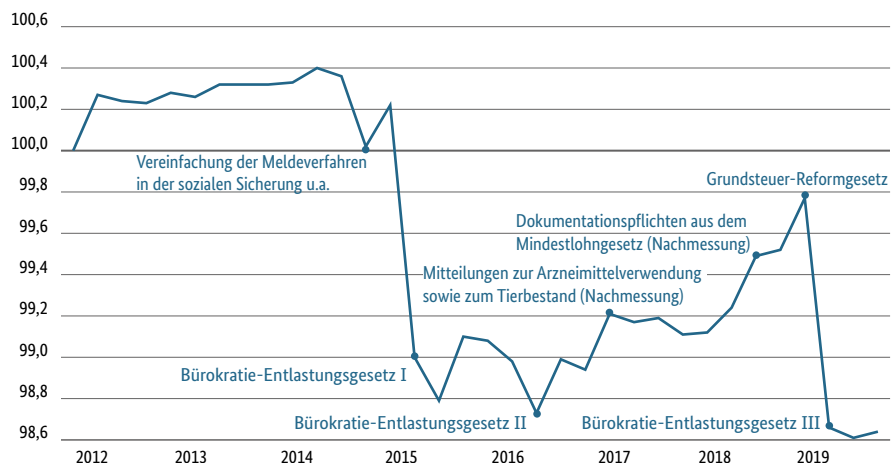


Abb. 21: Entwicklung des Bürokratiekostenindex seit Bestandsmessung

Neben dem Erfüllungsaufwand entstanden für die Wirtschaft vielfach sog. Weitere Kosten, etwa in Form von Gebühren oder Umlagen.

#### **Hohe Weitere Kosten durch Gebühren: Aufsicht über die Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater**

Der von der Bundesregierung beschlossene Gesetzentwurf zur Übertragung der Aufsicht über die Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wird für die betroffenen unabhängigen Finanzanlagenvermittler sehr erhebliche Kosten verursachen. Anlageberatung unterliegt bestimmten regulatorischen Anforderungen. Derzeit erfolgt die Aufsicht in Abhängigkeit vom Sitz der Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater in sieben Bundesländern durch die Gewerbeämter und in neun Bundesländern durch die Industrie- und Handelskammern (IHK). Die Bundesregierung sieht bei der aktuellen Aufsichtssituation Verbesserungsbedarf. Aus ihrer Sicht kann die organisatorische Zersplitterung der Aufsicht zu Lasten der Einheitlichkeit, der Qualität und des Anlegerschutzes gehen. Diese Sichtweise steht im Gegensatz zu den Einschätzungen, die seitens der BaFin in vorangegangenen Legislaturperioden geäußert wurden.

Der NKR hat daher Einwände erhoben: Das BMF hat das Regelungsziel nicht nachvollziehbar dargestellt und sich nicht hinreichend mit möglichen Alternativen auseinandergesetzt. Dies ist angesichts der entstehenden Kosten für die Betroffenen mehr als nur unverständlich: Der Verwaltungsaufwand der BaFin von jährlich rund 36,4 Mio. Euro jährlich und einmalig 5,2 Mio. Euro muss von den zu Beaufsichtigenden durch Umlagen, Gebühren und gesonderte Kostenerstattung getragen werden. Aus Sicht des NKR war die Kostenschätzung nicht vollständig. Zudem hat das BMF die Höhe der auf den einzelnen Finanzanlagenvermittler jeweils zukommenden weiteren Kosten nicht transparent gemacht. Ein praktisches Problem unter vielen: Aus Sicht des NKR ist unklar, ob die BaFin ihren Personalbedarf von 400 neuen Stellen fristgemäß und mit den notwendigen Qualifikationen decken kann. Die Bundesregierung plant ein Inkrafttreten bis Januar 2021.

*Unverständliche Änderung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler – mit hohen Kostenfolgen*

Während sich der laufende Erfüllungsaufwand der Wirtschaft im aktuellen Zeitraum reduziert hat, wurden Unternehmen gleichzeitig mit einmaligem Erfüllungsaufwand von 2,6 Mrd. Euro konfrontiert. Der einmalige Erfüllungsaufwand der Wirtschaft war damit höher als in den beiden vergangenen Berichtszeiträumen (insgesamt rund 700 Mio. Euro zwischen 2017 und 2019).

*Zunehmender einmaliger Erfüllungsaufwand ist für die Wirtschaft sehr belastend*

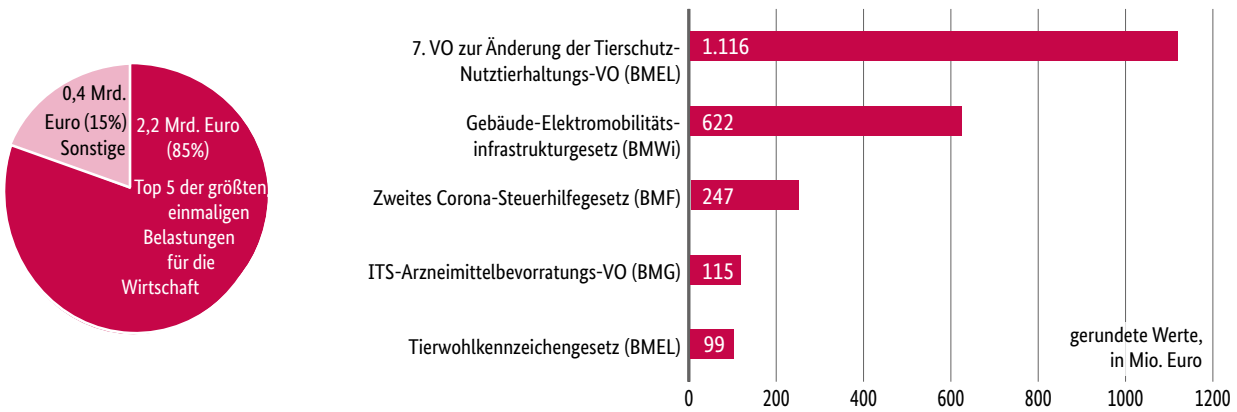


Abb. 22: Vorhaben mit dem höchsten einmaligen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2019/20

Die einmalige Belastung geht in besonderem Umfang auf die Siebte Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung zurück, die nach der Schätzung zum Regierungsentwurf bei 1,1 Mrd. Euro liegt. Die Änderungen verfolgen das Ziel, das Tierwohl bei der Kastenstandshaltung von Zuchtsauen zu erhöhen. Dazu ist pro Zuchttier künftig mehr Platz als bisher vorgesehen. Der zusätzliche Erfüllungsaufwand entsteht durch die erforderlichen Um- oder Neubaumaßnahmen bei den Ställen, die in den (bis zu 12) kommenden Jahren umgesetzt werden müssen. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens gab es im Bundesrat noch Änderungen an dem Gesetzentwurf.

Der ebenfalls hohe einmalige Aufwand aus dem Gebäude-Elektromobilitätsinfrastrukturgesetz (621,7 Mio. Euro) entsteht in Form von Kosten für die Einrichtung von Ladepunkten. Rechnerisch an dritter Stelle steht der einmalige Aufwand, der durch die Umstellungen infolge des Zweiten Corona-Steuerhilfegesetzes verursacht wurde. Dieser Aufwand geht im Wesentlichen auf die zeitweise Mehrwertsteuersenkung zurück.

*Wirksame Begrenzung des einmaligen Aufwands ist weiterhin dringend erforderlich*

Der NKR kann aufgrund der jüngsten Beispiele bei den Regelungsvorhaben der Bundesregierung keinen hinreichenden Willen erkennen, den Umstellungsaufwand tatsächlich auf ein nötiges Mindestmaß zu beschränken. Dies widerspricht nicht nur den Prinzipien Besserer Rechtsetzung, sondern auch den eigenen Beschlüssen der Bundesregierung.



### Zweites Corona-Steuerhilfegesetz: Hoher Aufwand durch Mehrwertsteuersenkung

Als Teil des Konjunkturpakets beschloss die Bundesregierung im Juni 2020 eine temporäre Umsatzsteuersenkung. Die gesetzliche Grundlage lieferte das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz. Der NKR hat in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf Einwände erhoben, da die Gesetzesfolgen nicht ermittelt und dargestellt wurden. Aufgrund der Kritik des NKR wurde der Erfüllungsaufwand unter Einbindung des Statistischen Bundesamtes nacherfasst. Dabei wurde geschätzt, dass der Wirtschaft ein einmaliger Aufwand von rund 247 Mio. Euro entsteht. Hintergrund ist, dass von den Unternehmen u. a. die folgenden Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umsatzsteuerabsenkung erwartet werden:

- die Anpassung der Steuerkennzeichen mit dazugehörigen Konten für Umsatzsteuer, Vorsteuer, Skontokonten und Einfuhrumsatzsteuer,
- die Anpassung bestehender Bestellungen im System mit den neuen Steuersätzen zwecks automatischer Steuerbuchung bei Verbuchung der Eingangsrechnung,
- die Anpassung der Umsatzsteuervoranmeldung auf dem eventuell angepassten Formular der Finanzverwaltung sowie
- die Abwicklung von Eingangsrechnungen mit unterschiedlichen Steuersätzen.

Die Schätzung des StBA schafft Transparenz über die Gesetzesfolgen; allerdings legen verschiedene Studien nahe, dass die Kosten auch noch deutlich darüber liegen könnten. Ein genaues Bild über die Folgekosten ist wichtig, weil sie den Entscheidungsträgern in Bundesregierung und Parlament ermöglicht, die Maßnahme einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen. Aus Sicht des NKR drängt sich die Erkenntnis auf, dass die erhoffte Konjunkturwirkung zu einem hohen Preis erkaufte wurde, durch den die Wirtschaft wiederum selbst belastet wurde.

Der NKR kritisiert zudem, dass das BMF dem NKR den abgestimmten Regierungsentwurf erst am Tag des Kabinettschlusses zur Verfügung gestellt hat. Dies widerspricht den Grundsätzen Besserer Rechtsetzung ebenso wie denen einer konstruktiven Zusammenarbeit.

*Hoher Aufwand durch Mehrwertsteuersenkung*

Auf Grundlage der vom NKR geprüften Schätzungen wird der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft nach der ‚One in, one out‘-Regel bilanziert. Seit 2015 versucht die Bundesregierung, mit der ‚One in, one out‘-Regel die Kosten neuer Regelungen für die Wirtschaft zu begrenzen. Der laufende Erfüllungsaufwand jeder neuen Vorgabe (‚In‘) muss spätestens bis zum Ende

*Die OIOO-Regel mit positiver Bilanz*

der jeweiligen Legislaturperiode durch eine Entlastung („Out“) im gleichen Regelungsvorhaben oder an einer anderen Stelle ausgeglichen werden. Auch hier wirkte sich das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz kostenmindernd aus. Im Saldo wurde für die Wirtschaft in den Jahren 2019/2020 ein weiteres „Out“ von -936,2 Mio. Euro erzielt: Dem „In“ (d. h. der Belastung) von 432,4 Mio. Euro stand in diesem Zeitraum ein „Out“ (d. h. eine Entlastung) von rund -1,4 Mrd. Euro gegenüber. Damit beträgt das gesamte „Out“ seit der Einführung der „One in, one out“-Regel im Jahr 2015 inzwischen fast -2,9 Mrd. Euro. Diese Bilanz ist aus Sicht des NKR erfreulich und ein Indikator für die Wirksamkeit dieses Instruments.

*Aber: Die OIOO-Bilanz bildet nicht die komplette Bilanz ab – EU-Recht ist ausgeblendet*

*Auch bei Einbeziehung der Folgekosten von EU-Rechts-Umsetzung bleibt OIOO-Bilanz positiv!*

Allerdings bleibt die Belastung aus der Umsetzung europäischer Regelungen von im Saldo rund 294 Mio. Euro dabei weiterhin unberücksichtigt. Darin sieht der NKR eine „Transparenzlücke“ zwischen der tatsächlichen Belastung der Unternehmen und der „One in, one out“-Bilanz (siehe rote Fläche in der Abbildung). Diese Differenz war im aktuellen Berichtszeitraum höher als die Differenz im Zeitraum 2018/2019 (rund 170 Mio. Euro). Sie beträgt seit 2015 insgesamt rund 837 Mio. Euro. Aber: Selbst wenn die Kosten aus der Umsetzung von EU-Recht ohne Ausnahme in die Bilanz einbezogen werden würden, ist der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft jedoch im Vergleich zur Einführung von „One in, one out“ (2015) deutlich gesunken:

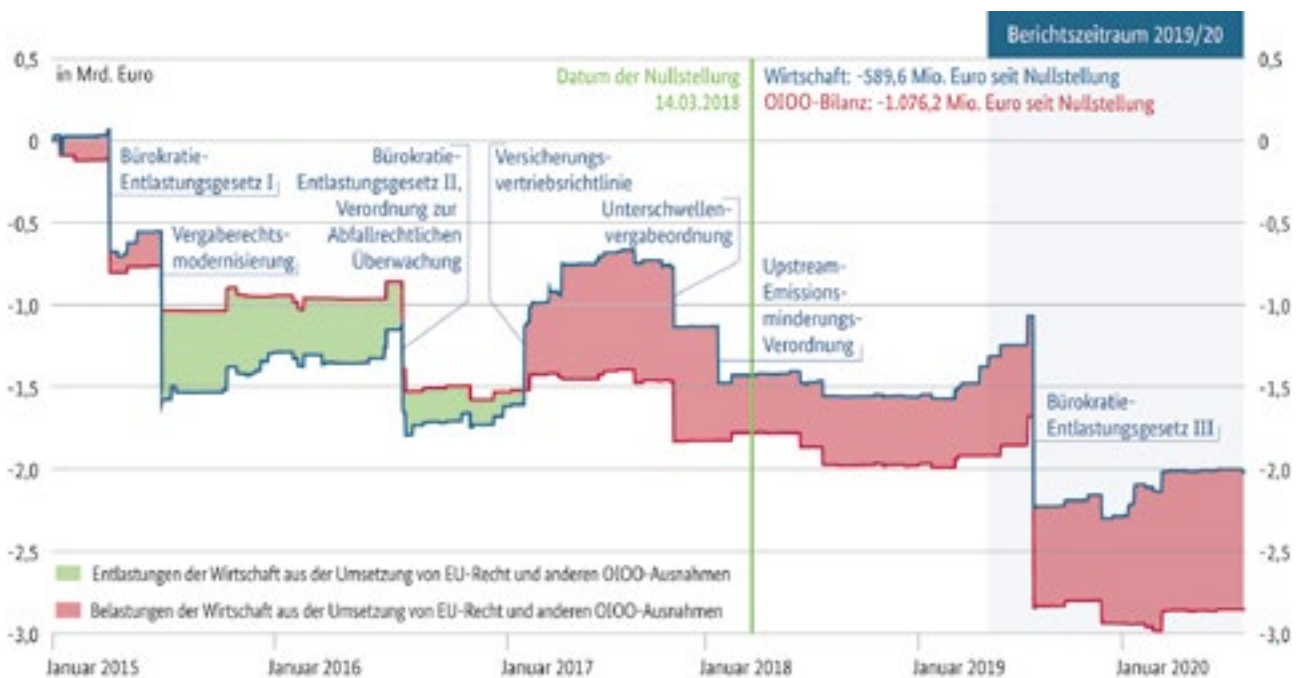


Abb. 23: Entwicklung der „One in, one out“-Bilanz seit 2015

In Gesprächen mit Verbänden, Unternehmen und der Wissenschaft wird dem NKR gegenüber oft ein anderer Eindruck geäußert. Weit verbreitet in der Wirtschaft ist die Wahrnehmung, dass die Belastungen durch Regulierung trotz des Potenzials der Digitalisierung stark gestiegen seien. Für diese Diskrepanz in der Wahrnehmung kann es mehrere Gründe geben: Rechtliche Vorgaben sind zwar die wesentliche Quelle bürokratischer Belastungen, aber beispielsweise angesichts der häufig komplexen Gestaltung von Förderprogrammen oder öffentlichen Ausschreibungen nicht die einzige. Auch quasi-gesetzliche und sogar private Normen und Standards werden von den Betroffenen häufig als Bürokratie wahrgenommen. Dies gilt auch für Regulierung aus internationalem Recht bzw. internationalem „soft law“, die Unternehmen gerade bei Tätigkeiten mit grenzüberschreitendem Bezug beachten müssen.

*Die wahrgenommene Belastung der Unternehmen ist weit mehr als „nur“ Erfüllungsaufwand*

Regulatorische Vorgaben ergeben sich zunehmend direkt aus unmittelbar geltenden europäischen Vorgaben, z. B. Verordnungen oder delegierten Rechtsakten, die nicht zwingend der Umsetzung bedürfen und daher nicht der direkten Prüfung durch den NKR unterliegen. Daher ist es umso wichtiger, eine ‚One in, one out‘-Regel – wie von der EU-Kommission angekündigt – auch auf europäischer Ebene einzuführen und konsequent anzuwenden (siehe dazu Kapitel 2.4.2 ab S. 57). Auf diese Weise werden die nationalen Instrumente zur Erfassung und Begrenzung von Folgekosten sinnvoll ergänzt. Zugleich bleibt es wichtig, schon während der Vorbereitung von EU-Recht die potenziell in Deutschland entstehenden Folgekosten von vornherein systematisch in den Blick zu nehmen.

*‚One in, one out‘ auf EU-Ebene – auch unmittelbar geltendes EU-Recht erfassen*

### 3.2.4 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Mit einem jährlichen Erfüllungsaufwand von 589,8 Mio. Euro war die Belastung der Verwaltung in dem Zeitraum 2019/2020 geringer als im Vorjahr (850,4 Mio. Euro). Allerdings handelt es sich hier immer noch um die zweithöchste zusätzliche Belastung der Verwaltung seit dem Jahr 2011. Diese Entwicklung zeigt, dass die Bundesregierung weiterhin Regelungsvorhaben vorlegt, die mit einem erheblichen Aufwand für den Vollzug durch die Verwaltung verbunden sind. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass nicht bei allen Schätzungen sämtliche Kosten des Vollzugs auf Landes- und kommunaler Ebene mit einberechnet sind, da viele Länder nach wie vor nur zögerlich Zahlen zu diesen Kosten übermitteln.

Mit einem laufendem Erfüllungsaufwand von 207 Mio. Euro für die Verwaltung war das Grundrentengesetz das Regelungsvorhaben mit der höchsten jährlichen Belastung in diesem Zeitraum.

*Bürokratie-Champion Grund-  
rente: Regierung ignoriert  
Verwaltungsexpertise*

### Verwaltungsaufwändige Grundrente

Für eine gelungene Einführung einer systemverändernden neuen Sozialleistung sind Verwaltungsexpertise und ausreichende Umsetzungsfristen unerlässlich. Die Einführung der Grundrente ist leider ein Negativ-Beispiel. Der Koalitionsvertrag von 2018 sah vor, eine Grundrente für „bestehende und zukünftige Grundsicherungsbezieher“ im Rentenalter einzuführen, die 35 Jahre an Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung bzw. Pflegezeiten vorweisen können. Voraussetzung für den Bezug der „Grundrente“ sollte eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung sein. Daraufhin wurden Arbeitsgruppen mit Verwaltungsexperten der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV), beteiligten Ministerien und den Grundsicherungsträgern gebildet. Ziel war es, ein Machbarkeitsmodell für die Umsetzung dieser Leistung zu entwickeln. Das Ergebnis dieser Arbeitsgruppen wurde jedoch durch einen Koalitionsbeschluss vom 10. November 2019 obsolet. Statt einer Bedürftigkeitsprüfung in Zusammenarbeit mit den Grundsicherungsämtern sollte nun eine automatisierte Einkommensprüfung in Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung umgesetzt werden. Auf Grundlage dieser Eckpunkte wurde ohne weitere Einbindung der Experten ein Gesetzentwurf entwickelt, der die Gesetzesfolgen, insbesondere den Erfüllungsaufwand, außer Acht ließ. Zugleich gab es deutliche Warnungen von der DRV, dass der Beschluss hohe Bürokratielasten mit sich bringen würde und rechtliche sowie technische Unwägbarkeiten enthielt, die eine fristgerechte und erfolgreiche Einführung der neuen Leistung gefährdeten. Daher lud der NKR die Präsidentin der DRV Bund und die zuständigen Staatssekretäre aus BMAS und BMF zu einer Anhörung ein. Zur Anhörung legte das BMAS erste Schätzungen vor, die bestätigten, dass es sich um ein sehr verwaltungsaufwändiges Projekt mit einer äußerst optimistisch geplanten Umsetzungsfrist handelte. Der NKR erörterte in dieser Anhörung Optionen für eine bürokratieärmere Umsetzung der Grundrente. Ein vollständig quantifizierter Gesetzentwurf lag erst drei Arbeitstage vor der Kabinetttbefassung vor.

Da der NKR den Eindruck gewann, dass Optionen für eine verwaltungsärmere Realisierung der Grundrente in diesem finalen Stadium nicht mehr geprüft worden waren, benannte er in seiner Stellungnahme fünf Optionen, die zu Reduzierung des bürokratischen Aufwands hätten beitragen können. Eine ernsthafte Prüfung der Optionen ist von Seiten der Bundesregierung, aber auch des Bundestages unterblieben. Das ist fatal, denn mit einem geschätzten jährlichen Verwaltungsaufwand von ca. 200 Mio. Euro und einem Aufwand von geschätzten 400 Mio. Euro im Jahr der Umsetzung ist die Grundrente ein Bürokratie-Schergewicht - auch im Vergleich zur geschätzten Auszahlungssumme.

Der mit der Grundrente verbundene Nutzen für die Bürger hätte aus Sicht des NKR wesentlich bürokratieärmer, kostengünstiger und damit effizienter erreicht werden können. Es wäre möglich gewesen, eine weniger aufwändige und zugleich zielgenaue sowie rechtssichere Option zur Würdigung der Arbeitsleistung von Personen mit niedrigem Einkommen im System der gesetzlichen Rente zu erreichen. Hierfür wären die frühzeitige Einbindung und Berücksichtigung der Erfahrung der Praktiker notwendig gewesen. Mittlerweile hat auch die Bundesregierung festgestellt: Die Grundrente wird nicht, wie ursprünglich geplant, ab Januar 2021 für alle Berechtigten ausgezahlt werden können, weil bis dahin das Verwaltungsverfahren nicht vollumfänglich einsatzfähig sein wird. Das ist damit ein Gesetzgebungsvorhaben, bei dem zentrale Grundsätze Besserer Rechtsetzung außer Acht gelassen wurden.

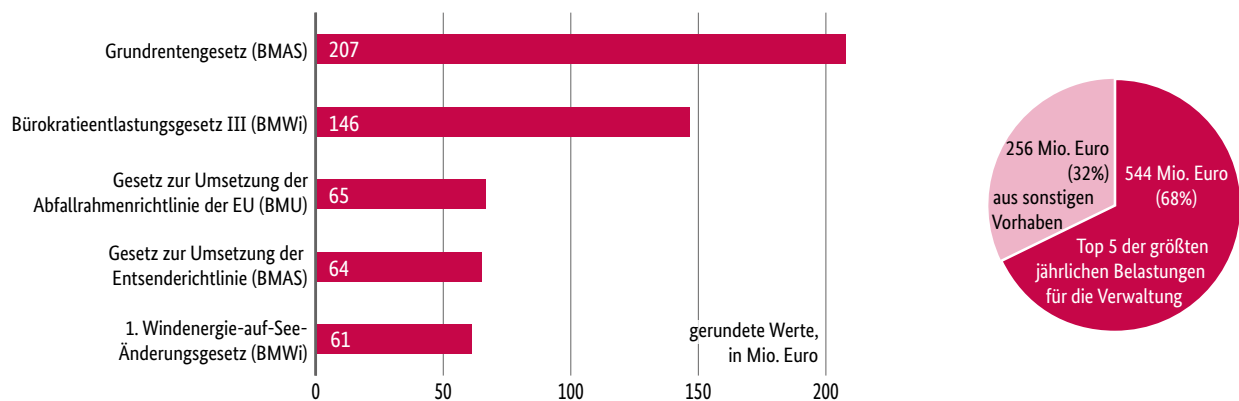


Abb. 24: Vorhaben mit den höchsten zusätzlichen laufenden Belastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2019/20

Besonders entlastende Wirkung für die Verwaltung hatten das Jahressteuergesetz 2019 (-92,3 Mio. Euro) sowie das Siebte SGB IV Änderungsgesetz (-54,7 Mio. Euro). Im Jahressteuergesetz führten Änderungen im Bewertungsgesetz anlässlich der laufenden Reform der Grundsteuererhebung zu einer Entlastung der Landesverwaltungen, da insbesondere eine elektronische Übermittlung von Datenlieferungen für die Grundstücksdatenbank vorgesehen wurde.

Der einmalige Erfüllungsaufwand der Verwaltung betrug in dem Zeitraum 1,3 Mrd. Euro. Damit war die einmalige Belastung, analog zu dem laufenden Erfüllungsaufwand, auf dem zweithöchsten Niveau seit 2011. Besonders hoher einmaliger Erfüllungsaufwand war mit dem Grundrentengesetz (415 Mio. Euro, s. o.) verbunden, gefolgt von dem Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen sowie mit dem Sozialschutz-Paket.

Verwaltung: 1,3 Mrd. Euro  
einmaliger Erfüllungsaufwand

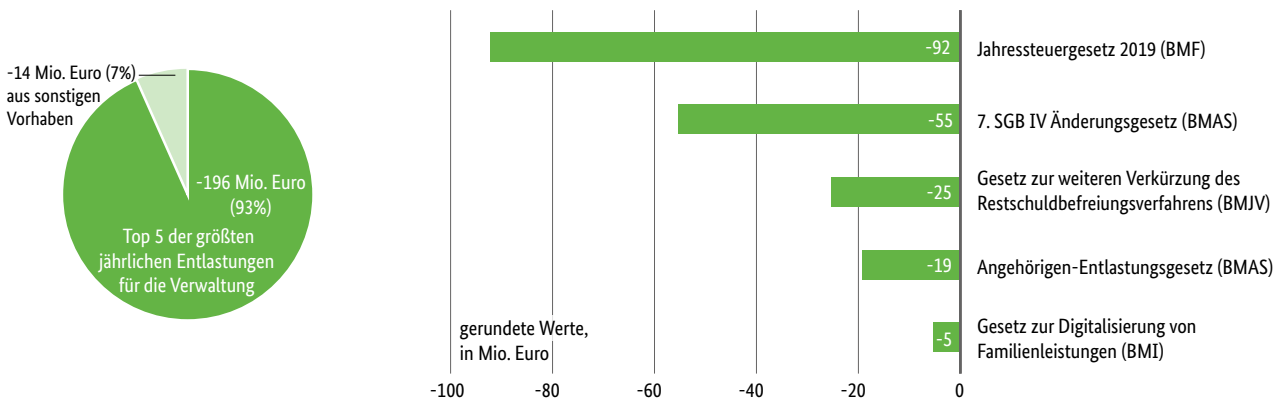


Abb. 25: Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2019/20

Durch das Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen können Bürger künftig Passbilder direkt in der Behörde an den Terminals der Bundesdruckerei anfertigen lassen (-177 Mio. Sachkosten der Verwaltung). Dies soll für die Bürger kostengünstiger sein; allerdings wird ein Teil des Verwaltungsaufwands über Gebühren für Bürger finanziert werden (33 Mio. Euro). Im Ergebnis und in Anbetracht der sinkenden Sachkosten bei gleichzeitig höheren Gebühren werden die Bürger um -22 Mio. Euro entlastet.

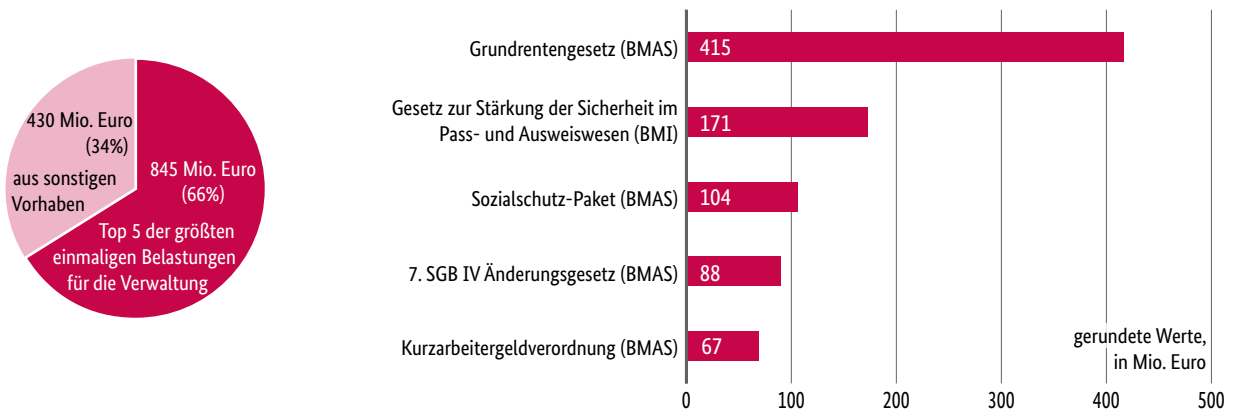


Abb. 26: Vorhaben mit dem höchsten einmaligen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2019/20

Das Sozialschutzpaket II (104 Mio. Euro) ermöglichte die Durchführung einer mündlichen gerichtlichen Verhandlung unter Nutzung einer Übertragung per Videokonferenz. Der Aufwand entstand aufgrund der nötigen Anschaffung von Telekonferenz-Software bei den Gerichten der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit und durch die bereits erwähnten Ausweitungen beim Kurzarbeitergeld und dem Arbeitslosengeld II, die zu einem erheblichen Anstieg der entsprechenden Anträge führten.

### 3.3 Ex ante-Prüfung der Folgekosten aus europäischen Regelungsvorhaben

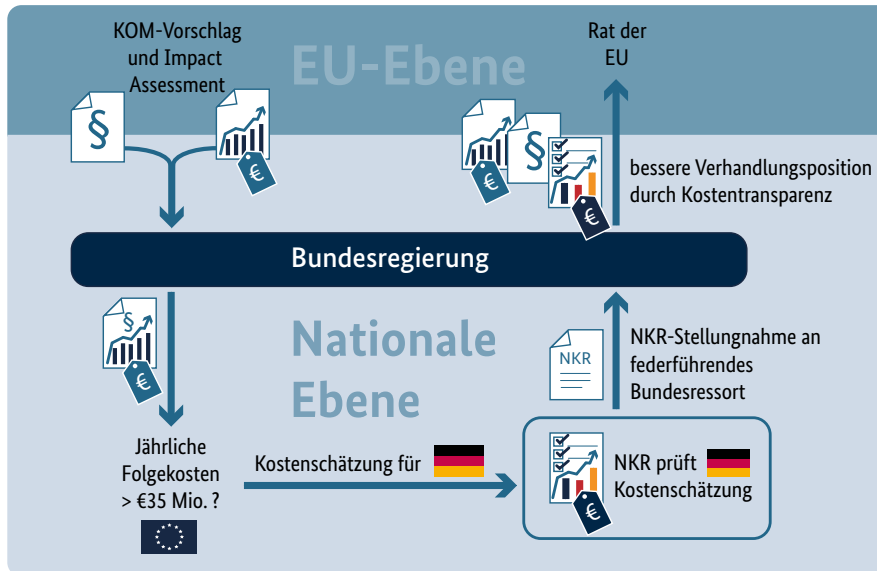


Abb. 27:  
Ablauf des EU ex ante-Verfahrens

Seit dem Jahr 2016 prüfen die Bundesministerien und der NKR neue Legislativvorschläge der EU-Kommission systematisch mit Blick auf die möglichen Folgekosten für Deutschland. Ziel dieser Prüfung ist es, hohe oder unnötige Folgekosten für Deutschland aus EU-Recht frühzeitig zu identifizieren. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse sollen sich die Ressorts dann in den Verhandlungen des Rates für möglichst aufwandsarme Lösungen einsetzen. Die EU-Kommission hat im Berichtszeitraum 2019/2020 keine Legislativvorschläge veröffentlicht, die im Sinne des EU ex ante-Verfahrens einen signifikanten Erfüllungsaufwand zur Folge haben. Denn im Fokus der EU-Kommission standen fast ausschließlich die Verhandlungen über den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen und die darauf basierenden Förderprogramme. Folglich war zu keinem der im Berichtszeitraum veröffentlichten 34 EU-Vorhaben eine deutsche Folgenabschätzung mit einer NKR-Stellungnahme erforderlich. Mit Blick auf die EU-Maßnahmen zur Krisenbekämpfung und zur wirtschaftlichen Erholung wird es jedoch in Zukunft noch wichtiger, die Folgekosten von EU-Regulierung frühzeitig im Blick zu behalten.

Das EU ex ante-Verfahren ist bisher als rein regierungsinternes Verfahren organisiert. Denn die Wirtschaft hat keine Gelegenheit, ihre Expertise zu den Folgekosten in Deutschland einzubringen, und der Deutsche Bundestag erhält keine Informationen über die Ergebnisse. Das steht in klarem Widerspruch zur Bedeutung der EU-Gesetzgebung für Bürger und Unternehmen in Deutschland.

*EU ex ante-Verfahren:  
Wirtschaft & Bundestag  
weiter außen vor*



## 4. Anlagen





## 4. Anhang

### 4.1 Entlastungsvorschläge des NKR anlässlich der Covid-19-Pandemie

„Konjunkturprogramm zum Nulltarif: Vorschläge zu weniger Bürokratie, mehr Liquidität sowie schnelleren Planungs- und Genehmigungsverfahren“ (Ende Mai 2020):

#### Mehr Liquidität für Unternehmen

**1. Abschreibung von geringwertigen Wirtschaftsgütern verbessern:** Dazu sollte die Grenze für die Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter und die Grenze für die Poolabschreibung auf 1.000 Euro bzw. 1.500 Euro angehoben werden. Dieses würde die Unternehmen spürbar von Bürokratie entlasten und erhebliche zusätzliche Liquidität bereitstellen.

**2. Option zur Ist-Besteuerung erweitern:** Unternehmen haben deutlich mehr Liquidität zur Verfügung, wenn sie die Umsatzsteuer erst dann abführen müssen, nachdem der Kunde die Rechnung bezahlt hat und nicht schon dann, wenn die Rechnung zwar gestellt, aber die Zahlung des Kunden noch aussteht. Die derzeitige Umsatzgrenze von 600.000 Euro, bis zu der die Unternehmen die sog. Ist-Besteuerung nutzen können, sollte daher auf 800.000 Euro angehoben werden. Siehe hierzu auch Punkt 6.

#### Bürokratieabbau

**3. Moratorium für zusätzliche Belastungen der Unternehmen, d. h.**

- bis Ende 2021 keine neuen Informationspflichten durch gesetzliche Regelungen für Unternehmen; darüberhinausgehender Erfüllungsaufwand erfordert eine gesonderte Begründung, wenn die Regelung vor Ende 2021 wirksam wird.
- Belastungen für Unternehmen aus bereits beschlossenen gesetzlichen Regelungen, die noch nicht in Kraft getreten sind (z. B. Einführung besonderer Registrierkassen), werden durch einen Kabinettsausschuss überprüft. Wenn möglich, werden belastende Regelungen nicht vor Ende 2021 wirksam.

**4. Anhebung der Besteuerungsgrenze für Körperschafts- und Gewerbesteuerpflicht für kleine Vereine auf einheitlich 50.000 Euro:** Gemeinnützige Vereine können die in 2020 nicht in Anspruch genommenen körperschafts- und gewerbesteuerlichen Freigrenzen/Freibeträge auf die nächsten drei Kalenderjahre zusätzlich zu den jährlichen Beträgen verteilen.

**5. Verkürzung der handels- und steuerrechtliche Aufbewahrungsfristen von 10 Jahre auf 5 Jahre (Stufenweise 2021 auf 8 Jahre, 2024 auf 6 Jahre, 2025 auf 5 Jahre):** Dies schafft für die Unternehmen neben mehr Platz im Büro auch längerfristig zusätzlichen finanziellen Spielraum von über 3 Mrd. Euro.

**6. Anhebung der handels- und steuerrechtlichen Umsatzgrenze zur Buchführungspflicht** sowie der Grenze für die Erstellung von Lagebericht und Anhang bei Kapitalgesellschaften von 600.000 Euro auf 800.000 Euro. Anhebung der

Gewinngrenze für Gewerbebetrieb und Betriebe der Land- und Forstwirtschaft von 60.000 Euro auf 80.000 Euro. Analog dazu sollten die Grenzen für Kleinstkapitalgesellschaften und kleine Kapitalgesellschaften, ab denen ein Anhang oder ein Lagebericht zu erstellen ist, deutlich angehoben werden. Siehe hierzu auch Punkt 2.

**7. Anhebung der Grenze zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen:** Die Grenzen zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen sollten von 1.000 Euro auf 1.500 Euro für die vierteljährliche Voranmeldung und von 7.500 Euro auf 9.000 Euro für die monatliche Voranmeldung erhöht werden. Die Anpassung hätte zur Folge, dass vor allem kleine Unternehmen keine bzw. weniger häufig Umsatzsteuervoranmeldungen durchführen müssten.

## Planungs- und Genehmigungsverfahren

**8. Entfristung des Planungssicherungsgesetzes:** Das Planungssicherungsgesetz gilt nur für Planungs- und Genehmigungsverfahren, die bis zum 31.03.2021 bekannt gemacht werden. Neben der Möglichkeit der Bekanntmachung im Internet können auch Unterlagen dort veröffentlicht werden, statt sie auszulegen. Zudem kann auch ein physischer Erörterungstermin durch eine Online-Konsultation ersetzt werden, nicht zuletzt aufgrund der regelmäßig damit verbundenen hohen Kosten. Die durch das Planungssicherungsgesetz eröffnete Alternative sollte dauerhaft sein.

**9. Digitalisierung von Behördenakten in Genehmigungsverfahren:** Analog zu den teilweise schon online möglichen Baugenehmigungsverfahren sollten Behördenakten in Genehmigungsverfahren zwingend digital geführt werden. Dies führt zu einem parallelen und zeitunabhängigen Zugriff aller beteiligten Behörden und ermöglicht gleichzeitig eine stets aktuelle Übersicht zum Verfahrensstand. Auch das dürfte zur Beschleunigung der Verfahren beitragen.

**10. Gerichtsverfahren über Infrastrukturvorhaben beschleunigen - frühen ersten Termin festlegen:** Die Durchführung eines frühen ersten Termins nach Klagebegründung und Erwiderung hat sich seit Jahrzehnten in der Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit als Mittel zur gütlichen Einigung bewährt. Die Einführung eines obligatorischen frühen ersten Erörterungstermins in Verwaltungsgerichten würde dazu führen, dass der Berichterstatter im Gericht einen Verfahrensfahrplan frühzeitig mit den Beteiligten erörtert. Damit wird der weitere Vortrag auf die entscheidungserheblichen Fragen gelenkt.

## 4.2 NKR-Gutachten 2019 „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“: Empfehlungen zur konkreten Umsetzung

Das Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018 (BReg) strukturiert die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung neu. Als Kabinettsbeschluss schreibt das Arbeitsprogramm die Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO) in ihrem Kapitel Rechtsetzung insoweit inhaltlich fort.

Künftig sollen die Ressorts mit den Adressaten einer Neuregelung

- über das zu Grunde liegende Problem und die angedachte Lösung beraten,
- die Praxistauglichkeit und Wirksamkeit von Regelungsalternativen erproben,

„bevor Entwurfstexte im Detail ausgearbeitet und ausformuliert werden“. Das Kabinett will sich mit dem Entwurf erst befassen, nachdem die Beratungs- und die Erprobungsphase durchlaufen und die Regelungen entsprechend angepasst sind.

Das NKR-Gutachten erfasst den Innovationsauftrag in Empfehlungen, von denen einige in der GGO sowie im Arbeitsprogramm 2018 bereits angelegt sind.

Darunter können ad hoc eingesetzt werden:

- das Zielepapier,
- die Wirksamkeitsprüfung,
- der Praxis- und Vollzugscheck
- die weiterentwickelte Stakeholderbeteiligung.

### 1. Zielepapier

Als Neuerung empfiehlt das Gutachten die Erarbeitung eines Regelungsentwurfs mit einem sog. Zielepapier. Das Zielepapier transportiert einen politischen Regelungsauftrag von der Leitungs- auf die Fachebene ohne dabei Vorgaben zum Lösungsansatz zu machen. Denn nach dem Arbeitsprogramm 2018 soll der Lösungsansatz erst auf der Fachebene gefunden, mit Stakeholdern beraten und vor Abfassung des Regelungstextes erprobt werden. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das Zielepapier grundsätzlich von dem bisher gelegentlich verwendeten Eckpunktepapier.

Die Neuerung fügt sich in bestehende Vorgaben der GGO nahtlos ein: Schon bisher muss die Gesetzesvorlage begründen, welche Einzelschriften aus einem politischen Regelungsauftrag (Zielsetzung) abgeleitet wurden und deshalb notwendig sind.

### 2. Wirksamkeitsprüfung

Eine Wirksamkeitsprüfung auf Faktenbasis, die bereits im Arbeitsprogramm vorgesehen ist und die das NKR-Gutachten ausdrücklich empfiehlt, lässt erkennen, ob und wie sich bestimmte Maßnahmen bzw. Lösungsoptionen in der (Anwendungs-) Praxis tatsächlich auswirken.

Die GGO enthält nur die Vorgabe, bietet jedoch keine systematisierte Methodik dafür, neben den Folgekosten auch die beabsichtigten und die langfristigen Wirkungen, die unbeabsichtigten Nebenwirkungen sowie andere Lösungsoptionen zu ermitteln und darzustellen. Die Prüfung auf die zu erwartende Wirksamkeit der beabsichtigten Regelung, deren Spektrum von einfachen Schätzungen über statistisch rigorose Simulationen bis hin zu Experimenten unter realen Bedingungen reicht, muss genauer vorab fragen, welche Faktoren und Maßnahmen voraussichtlich die Wirkung einer Regelung beeinflussen. Das füllt die methodische Lücke.

### 3. Praxis- und Vollzugscheck

Ein mit dem Arbeitsprogramm 2018 ausdrücklich in den Vordergrund gerücktes Qualitätskriterium Besserer Rechtsetzung sind „die praktischen Aspekte von Umsetzung und Vollzug“. Das NKR-Gutachten schlägt hierzu die Einführung eines Praxischecks vor, der Verwaltungsabläufe simuliert und dadurch Vollzugshemmnisse erkennbar macht.

Wie schon die Wirksamkeitsprüfung füllt auch der Praxischeck eine methodische Lücke aus: IT-gestützt und/ oder durch Beteiligung der Träger von Vollzugswissen durchgeführt, vermittelt er die ggf. erforderlichen Erkenntnisse z. B.

- zur organisatorischen oder technischen Seite des Vollzuges,
- zur Verwaltungsvereinfachung, ggf. durch gesellschaftliche Selbstregulierung oder
- zum Verwaltungsverfahren der Länder.

Dadurch ermöglicht der Praxischeck die Wahl eines Lösungsansatzes, der neben Wirksamkeit und Anwenderfreundlichkeit auch die Vollzugstauglichkeit der Neuregelung gewährleistet. Die Zusammenarbeit von Referenten, ggf. aus mitzeichnenden Ressorts, mit Normadressaten und Vertretern von Vollzugsbehörden hat sich z. B. bei den Workshops zu OZG-Vorhaben in den sog. Gesetzgebungslaboren sehr bewährt. Auf diese Weise kann auch die Digitaltauglichkeit von Lösungsoptionen getestet und sichergestellt werden. Die Idee eines Praxischecks findet sich bereits in der GGO selbst, dort unter dem Namen „Prüfkatalog“ und bezogen auf den Einzelaspekt staatlicher vs. gesellschaftlicher Regulierungs- und Vollzugsstrukturen.

### 4. Stakeholderbeteiligung

Die politische Zielvorgabe, die hieraus abgeleiteten Lösungsansätze und die Ergebnisse der Wirkungsprüfung sowie des Praxischecks sollten Gegenstand frühzeitiger Beteiligung regierungsinterner und -externer Interessenträger sein, für deren Ausgestaltung das NKR-Gutachten weiterentwickelte Standards empfiehlt:

- Anders als bisher sollte die förmliche Stakeholderbeteiligung nicht erst beginnen, wenn das Gesetzgebungsressort einen Entwurfstext bereits ausformuliert hat. Vielmehr sollten andere öffentliche Stellen ebenso wie präsumtive Normadressaten(vertreter) bereits nach ihrer ggf. informellen Einbindung in die Wirkungsprüfung und die Praxischecks Gelegenheit zu einer Stellungnahme bekommen, die schon bei der Abfassung des Entwurfstextes berücksichtigt werden kann.
- Die spätere Beteiligung zu dem Entwurfstext selbst bleibt von der Umstellung auf ein zweistufiges Verfahren unberührt. Jedoch gewährleistet diese Umstellung ein hohes Maß an Wahrscheinlichkeit für anwenderfreundliche und vollzugstaugliche Regelungsentwürfe – ganz im Sinne des Arbeitsprogramms 2018 („bevor Entwurfstexte im Detail ausgearbeitet und ausformuliert werden“). Wie oben unter 3. (Praxis- und Vollzugscheck) dargestellt, kann die Stakeholderbeteiligung zeitsparend in Praktikerworkshops erfolgen.

### 4.3 Bisherige Gutachten des NKR

Datum	Titel
04/2013	Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich
10/2013	Gutachten zur Durchführung von Ex post-Evaluationen - Gute Praktiken und Erfahrungen in anderen Staaten
2014	OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance
02/2015	Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Ländern und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln?
11/2015	E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg.
06/2016	E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm.
10/2017	Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.
04/2019	Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen.
10/2019	Erst der Inhalt, dann die Paragraphen

## 4.4 Evaluierung von Regelungsvorhaben 2020-2021

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2020	BMF	Verordnung zur Konkretisierung der Verhaltensregeln und Organisationsanforderungen für Wertpapierdienstleistungsunternehmen
2020	BMF	Zweites Gesetz zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften auf Grund europäischer Rechtsakte
2020	BMI	Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681
2020	BMVI	Neuntes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften
2020	BMU	Zweites Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
2020	BMVI	Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich
2020	BMU	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
2020	BMJV	Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten
2020	BMJV	Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie
2020	BMI	Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme
2020	BMAS	Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz
2020	BMWi	Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen
2020	BMAS	Erste Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz
2020	BMF	Verordnung über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute sowie über die darüber zu erstellenden Berichte
2020	BMU	Gesetz zur Neuordnung des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten
2020	BMJV	Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken
2020	BMF	KfW-Verordnung
2020	BMF	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen
2020	BMJV	Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren
2020	BMU	Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen u. von bestimmten Bau- u. Abbruchabfällen
2020	BMAS	Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze
2021	BMFSFJ	Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung
2021	BMJV	Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs
2021	BMF	Gesetz zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen
2021	BMVG	Verordnung über die Arbeitszeit der Soldatinnen und Soldaten
2021	BMF	Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen
2021	BMF	Verordnung zur Änderung der Zahlungsinstituts-Prüfungsberichtsverordnung
2021	BMU	Gesetz zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie
2021	BMWi	Gesetz zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen

2021	BMWi	Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie
2021	BMFSFJ	Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen
2021	BMEL	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse und einer Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse
2021	BMI	Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Datenschutz-Grundverordnung und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680
2021	BMWi	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
2021	BMAS	Gesetz zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen
2021	BMWi	Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung der kerntechnischen Entsorgung
2021	BMF	Gesetz zur Bekämpfung der Steuerumgehung und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften
2021	BMU	Gesetz zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Nagoya-Protokoll und aus der Verordnung EU Nr. 511/2014 vom 16. April 2014
2021	BMI	Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus
2021	BK	Gesetz zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts
2021	BMAS	Integrationsgesetz
2021	BMU	Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer
2021	BMEL	Verordnung zur Durchführung eines Monitorings zur Früherkennung der Afrikanischen Schweinepest bei Wildschweinen
2021	BMAS	Zehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Gesetz zur Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt
2021	BMVI	Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen
2021	BK	Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes
2021	BMEL	Gesetz zum Erlass und zur Änderung marktordnungsrechtlicher Vorschriften sowie zur Änderung des Einkommensteuergesetzes
2021	BMEL	Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und zur Änderung weiterer Vorschriften
2021	BMWi	Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes und weiterer Bestimmungen des Energierechts
2021	BMU	Bundes-Klimaschutzgesetz
2021	BMVI	Erste Verordnung zur Änderung der Berufskraftfahrer-Qualifikations-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften
2021	BMF	Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz und zugehörige Verordnungen

## 4.5 Übersicht über die wichtigsten NKR-Termine im Berichtszeitraum 2019/20

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
Wichtige Termine ab Juli 2019		
02.07.-03.07.2019	Besuch einer Delegation der österreichischen Bundesregierung (Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie Bundesministerium Öffentlicher Dienst und Sport), Berlin	Dr. Ludewig
03.07.2019	Gespräch mit Herrn Seitz-Schüle (Geschäftsführer) zum Thema Bessere Rechtssetzung bei der Handwerkskammer südlicher Oberrhein, Freiburg	Störr-Ritter
05.07.2019	Gespräch mit Herrn Staatsminister Dr. Hoppenstedt, Berlin	Störr-Ritter
05.07.2019	NKR-Sitzung, Berlin	NKR
09.07.2019	Teilnahme an der 2. Sitzung Strategisches Steuerungsgremium eGesetzgebung, Berlin	Prof. Dr. Kuhlmann
10.07.2019	Treffen mit Herrn Staatsminister Dr. Hoppenstedt und den Hauptgeschäftsführern der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, Berlin	Dr. Ludewig, Prof. Dr. Kuhlmann, Schleyer
19.07.2019	NKR-Sitzung, Berlin	NKR
07.08.2019	Gespräch mit Herrn Bundesminister Prof. Dr. Braun (Chef des Bundeskanzleramtes), Berlin	Dr. Ludewig
29.08.2019	NKR-Sitzung, Berlin	NKR
29.08.2019	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Vitt (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat), Berlin	Dr. Ludewig
29.08.2019	Gespräch mit Herrn Dr. Ruge zum Thema Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung beim Deutschen Landkreistag, Berlin	Störr-Ritter
06.09.2019	NKR-Sitzung, Berlin	NKR
11.09.2019	Tagung des Wirtschaftsrates der CDU zum Thema "Bürokratiebelastung als Wettbewerbsfaktor – was bringt das 3. Bürokratieentlastungsgesetz", Berlin	Dr. Ludewig
18.09.2019	NKR-Sitzung, Berlin	NKR
18.09.2019	Gespräch mit Präsidiumsmitgliedern des Deutschen Landkreistages über bessere Zuarbeit der Landkreise zur Ermittlung von Folgekosten, Merseburg	Störr-Ritter
20.09.-21.09.2019	Creative Bureaucracy Festival, Berlin	Dr. Ludewig, Störr-Ritter, Prof. Dr. Kuhlmann, Dr. Holtschneider
23.09.2019	Erfahrungsaustausch "Bürokratieabbau" des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat, München	Schleyer
24.09.2019	Unternehmergespräch über die Bürokratiebelastung von Unternehmen (insbesondere KMU) mit Mitgliedern und Vertretern des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, Berlin	Schleyer
30.09.2019	Zweite Sitzung des Beirats zum Projekt „Bürokratiebremse in der Praxis“, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin	Prof. Dr. Mayer-Bonde
01.10.2019	Vortrag bei der Regulierungskonferenz der Frankfurt School of Finance & Management, Frankfurt	Dr. Ludewig
09.10.2019	NKR-Sitzung, Gast Frau Prof. Dr. Buch (Vizepräsidentin der Deutsche Bundesbank), Berlin	NKR



09.10.2019	Gespräch mit Herrn Lipicki (Referatsleiter im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie), Berlin	Störr-Ritter
22.10.2019	Veranstaltung zur NKR-Halbzeitbilanz mit Übergabe des NKR-Jahresberichts 2019 an Frau Bundeskanzlerin Dr. Merkel im Bundeskanzleramt, Berlin	NKR
22.10.2019	Informelles RegWatchEurope Board Meeting, Berlin	Dr. Ludewig, Prof. Dr. Kuhlmann
23.10.2019	Gespräch der Delegation des Instituts für Gesetzgebung beim Usbekischen Parlament im Bundeskanzleramt, Berlin	Grieser
23.10.2019	Smart Country Convention, Berlin	Dr. Holtschneider
24.10.2019	Smart Country Convention, Berlin	Störr-Ritter
13.11.2019	Gespräch mit Deloitte GmbH zum Thema Regulierungsdichte, Berlin	Dr. Ludewig
13.11.2019	Ressortbesprechung zur Vorbereitung der nächsten Sitzung des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, Berlin	Dr. Ludewig
15.11.2019	NKR-Sitzung, Berlin	NKR
18.11.2019	Zweite Sitzung des Programmbeirats 8. Zukunftskongress Staat & Verwaltung 2020, Berlin	Dr. Ludewig
20.11.2019	Gespräch mit Frau Bundesministerin Klöckner (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) Berlin	Dr. Ludewig, Störr-Ritter
26.11.2019	Gespräch mit der AG Wirtschaft der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin	Dr. Ludewig
26.11.2019	Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, Berlin	Dr. Ludewig
26.11.2019	Stadttor-Gespräch zur Planungsbeschleunigung (Ministerium für Verkehr und des Landes Nordrhein-Westfalen), Düsseldorf	Dr. Holtschneider
26.11.2019	Gespräch mit Herrn Staatsrat Lühr, CIO Bremen, Berlin	Dr. Ludewig
28.11.2019	Gespräch mit Herrn Herbrand, MdB	Schleyer
29.11.2019	Gespräch mit Frau Prof. Dr. Welter, Präsidentin des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn, Berlin	Dr. Ludewig
29.11.2019	NKR-Sitzung, Berlin	NKR
29.11.2019	Gespräch mit dem Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) Berlin	Dr. Holtschneider
03.12.- 04.12.2019	RegWatchEurope Board Meeting, Helsinki	Dr. Ludewig, Prof. Dr. Kuhlmann
05.12.2019	Gespräch mit Herrn Bundesminister Scheuer, (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur), Berlin	Dr. Ludewig, Grieser
09.12.2019	Teilnahme an der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion über den „Monitor Digitale Verwaltung #3“, Berlin	Dr. Ludewig
10.12.2019	Vorstellung des NKR-Gutachtens zu den "Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren für Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen" in der AG Recht und Verbraucherschutz der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin	Prof. Dr. Versteyl
13.12.2019	Vortrag in der Sitzung der AG Mittelstand und Handwerk der FDP-Bundestagsfraktion, Berlin	Dr. Ludewig
13.12.2019	Gespräch mit Herrn MdEP Dr. Pieper, Berlin	Dr. Ludewig
16.12.2019	Gespräch mit Frau Roßbach (Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung), Berlin	Dr. Ludewig, Dr. Dückert
17.12.2019	NKR-Sitzung mit anschließender Weihnachtsfeier, Berlin	NKR

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
Wichtige Termine ab Januar 2020		
16.01.2020	Gespräch mit Herrn Nothnagel (Mitglied der Hauptgeschäftsführung, Deutscher Industrie- und Handelskammertag) zum Thema E-Government, Berlin	Schleyer
17.01.2020	NKR-Sitzung, Berlin	NKR
17.01.2020	Dritte Beiratssitzung zum Projekt „Bürokratiebremse in der Praxis“ des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, Berlin	Prof. Dr. Mayer-Bonde
22.01.2020	Gespräch mit Frau Margot Selz (Vorsitzende der Aktionskreise) zum Thema Bessere Rechtssetzung und Austausch mit Herrn Prof. Dr. Dr. Lars Feld am Walter Eucken Institut, Freiburg	Störr-Ritter
23.01.2020	Gespräch mit Herrn Dr. Kriedel (Kassenärztliche Bundesvereinigung), Berlin	Wicklein
27.01.2020	Gespräch mit Herrn Minister Dr. Schäfer (Hessisches Ministerium der Finanzen), Berlin	Dr. Ludewig
30.01.2020	Gespräch mit Herrn Dr. Linnemann, MdB, Berlin	Dr. Ludewig
31.01.2020	Gespräch mit Herrn Vizepräsident Šeřčovič (Europäische Kommission) im Rahmen des RegWatch-Europe-Vorsitzes des NKR, Brüssel	Dr. Ludewig
04.02.2020	Anhörung zum einmaligen und laufenden Verwaltungsaufwand durch die Einführung der Grundrente und Entbürokratisierungsmöglichkeiten mit Herrn Staatssekretär Schmachtenberg (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Herrn Dr. Möhlenbrock (Bundesministerium der Finanzen), Frau Rossbach (Präsidentin Deutsche Rentenversicherung Bund) auf Einladung des NKR, Berlin	Dr. Ludewig, Dr. Dückert, Schleyer
06.02.2020	Gespräch mit Frau Staatssekretärin Dr. Sudhof zum Thema eNotar (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz), Berlin	Dr. Holtschneider
14.02.2020	Gespräch mit Herrn Bundesminister Heil (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Berlin	Dr. Dückert
14.02.2020	NKR-Sitzung, Berlin	NKR
20.02.2020	DIHK Fachkongress "Weniger Bürokratie, mehr unternehmen" mit Podiumsdiskussion, Berlin	Prof. Dr. Mayer-Bonde
24.02.-25.02.2020	Vortrag "Kommune 2030: Digitale Transformation, Organisationswandel und Governance" bei den Bremer Gesprächen zur Digitalen Staatskunst, Bremen	Prof. Dr. Kuhlmann
02.03.2020	Gespräch mit Herrn Silberbach (Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes), Berlin	Störr-Ritter
03.03.-04.03.2020	Konferenz Digitaler Staat, u. a. Moderation von Panels, Berlin	Dr. Holtschneider, Störr-Ritter
06.03.2020	Radio Talk-Show zum Thema: "Baustopp durch Bürokratie – Gefährdet die Regelwut den Standort Deutschland?", Berlin	Prof. Dr. Kuhlmann
13.03.2020	Gespräch mit Herrn Staatsminister Schenk (CdS Sachsen), Berlin	Dr. Ludewig
19.03.2020	Auftakttreffen des Netzwerkes Bessere Rechtssetzung und Bürokratieabbau (Baden-Württemberg), telefonisch	Prof. Dr. Kuhlmann
30.03.2020	Workshop zum Thema 'One in one out' mit Vertretern der Europäischen Kommission, per Videokonferenz	Dr. Ludewig, Prof. Dr. Kuhlmann
21.04.2020	Symposium des Normenkontrollrates Baden-Württemberg, Stuttgart, per Videokonferenz	Prof. Dr. Mayer-Bonde, Störr-Ritter
24.04.2020	NKR-Sitzung, per Videokonferenz	NKR
04.05.2020	Gespräch mit Herrn Pillath (Generaldirektor im Europäischen Rat), telefonisch	Dr. Ludewig
06.05.2020	Gespräch mit Herrn Mollerup (Vorsitzender des Danish Business Regulation Forum), telefonisch	Dr. Ludewig

11.05.2020	Gespräch mit Frau Scholl (Abteilungsleiterin im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie), telefonisch	Dr. Ludwig
14.05.2020	NKR-Sitzung, per Videokonferenz	NKR
27.05.2020	Sitzung des (nicht öffentlichen) Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf zur Übertragung der Aufsicht der Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Berlin	Schleyer
14.05.2020	NKR-Sitzung, per Videokonferenz	NKR
27.05.2020	Sitzung des (nicht öffentlichen) Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf zur Übertragung der Aufsicht der Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Berlin	Schleyer
28.05.2020	NKR-Sitzung, per Videokonferenz	NKR
03.06.2020	RegWatchEurope Board Meeting, per Videokonferenz	Dr. Ludwig, Prof. Dr. Kuhlmann
05.06.2020	Gespräch mit Herrn Bundesminister Seehofer (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat), Berlin	Dr. Ludwig
07.06.2020	Videokonferenz mit Herrn Bindels (Abteilungsleiter im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) zum NKR-Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“	Dr. Holtschneider
08.06.2020	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Richter (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat), Berlin	Dr. Ludwig
09.06.2020	Treffen mit Herrn Bundesminister Prof. Dr. Braun und Herrn Staatsminister Hoppenstedt (Bundeskanzleramt), Berlin	Dr. Ludwig
10.06.2020	NKR-Sitzung, per Videokonferenz	NKR
25.06.2020	NKR-Sitzung, per Videokonferenz	NKR
03.07.2020	Gespräch mit den Hauptgeschäftsführern des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, Berlin	Dr. Ludwig, Schleyer
06.07.2020	Panel Diskussion zum NKR-Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ mit Frau Schön (MdB und stellvertretende CDU/CSU Fraktionsvorsitzende) sowie Herrn Prof. Dr. Müller - Lietzkow (Präsident der Hafencity-Universität Hamburg), per Videokonferenz	Dr. Holtschneider
10.07.2020	NKR-Sitzung, per Videokonferenz	NKR
13.07.2020	Gespräch mit Frau Maag (MdB und gesundheitspolitische Sprecherin der CDU/CSU Bundestagsfraktion), Berlin	Wicklein

## 4.6 Übersicht über die NKR-Berichterstatter

Ressort	Berichterstatter	Mitarbeiter im NKR-Sekretariat
Bundeskanzleramt	Dr. Johannes Ludewig	Dr. Thomas Danken
Auswärtiges Amt	Dr. Johannes Ludewig	Kathleen Jennrich
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	Prof. Dr. Sabine Kuhlmann	Hannes Kühn, Dr. Thomas Danken
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	Dr. Rainer Holtschneider, Dorothea Störr-Ritter	Dr. Bertil Sander
Bundesministerium der Finanzen	Hanns-Eberhard Schleyer	Lisann Bruchmann, Kathleen Jennrich
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Prof. Dr. Conny Mayer-Bonde	Pawel Janowski
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Dr. Thea Dückert	Sandra Matk
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	Dorothea Störr-Ritter	Dr. Janina Hatt
Bundesministerium der Verteidigung	Dr. Johannes Ludewig	Kathleen Jennrich
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Dr. Thea Dückert	Sandra Matk
Bundesministerium für Gesundheit	Andrea Wicklein	Maximilian von Koppenfels
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	Gudrun Grieser	Lutz Engelmann
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	Prof. Dr. Andrea Versteyl	Dr. Sabine Karl
Bundesministerium für Bildung und Forschung	Gudrun Grieser	Dr. Thomas Danken
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Hanns-Eberhard Schleyer	Kathleen Jennrich
Beauftragte des NKR für E-Government	Dorothea Störr-Ritter	

### Sekretariat

Leiter: Florian Spengler

Mitarbeiter: Caroline Bernhardt, Lisann Bruchmann, Dr. Thomas Danken, Lutz Engelmann, Manuela Gudat, Dr. Janina Hatt, Sandra Hub, Pawel Janowski, Kathleen Jennrich, Thomas Kahl, Petra Kammer, Dr. Sabine Karl, Hannes Kühn, Sandra Matk, Dr. Bertil Sander, Maximilian von Koppenfels

## 4.7 Übersicht über NKR-Zusammensetzungen vergangener Mandatszeiten

### Mitglieder des Normenkontrollrates (1. Mandatszeit 2006-2011)

Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)

Catenhusen, Wolf-Michael (stellv. Vorsitzender)

Bachmaier, Hermann

Dr. Barbier, Hans D. (bis 02/2010)

Prof. Dr. Färber, Gisela

Funke, Rainer (ab 02/2010)

Kreibohm, Henning

Dr. Schoser, Franz (ab 12/2006)

Prof. Dr. Snower, Dennis J.(bis 12/2006)

Prof. Dr. Wittmann, Johann

Lechner, Sebastian (nach Erweiterung des Rates auf 10 Mitglieder ab 03/2011)

Prof. Dr. Versteyl, Andrea (nach Erweiterung des Rates auf 10 Mitglieder ab 03/2011)

### Mitglieder des Normenkontrollrates (2. Mandatszeit 2011-2016)

Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)

Catenhusen, Wolf-Michael (stellv. Vorsitzender)

Dr. Dückert, Thea

Funke, Rainer (bis 09/2016)

Grieser, Gudrun

Hahlen, Johann (ab 03/2013 bis 09/2016)

Prof. Dr. Kuhlmann, Sabine

Lechner, Sebastian (bis 03/2013)

Schleyer, Hanns-Eberhard

Störr-Ritter, Dorothea

Prof. Dr. Versteyl, Andrea

### Mitglieder des Normenkontrollrates (3. Mandatszeit 2016-2021)

Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)

Prof. Dr. Kuhlmann, Sabine (stellv. Vorsitzende)

Catenhusen, Wolf-Michael (bis 05/2019)

Dr. Dückert, Thea

Grieser, Gudrun

Dr. Holtschneider, Rainer

Schleyer, Hanns-Eberhard

Störr-Ritter, Dorothea

Prof. Dr. Versteyl, Andrea

Prof. Dr. Cornelia Mayer-Bonde

Andrea Wicklein (ab 9/2019)

### Staatsminister für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt seit 2005:

StM. Hildegard Müller (11/2005 bis 09/2008)

Staatsekretär Hans Bernhard Beus (10/2006 bis 12/2007, Vertreter von StM. Müller)

StM. Hermann Gröhe (10/2008 bis 10/2009)

StM. Eckardt v. Klæden (10/2009 bis 09/2013)

StM. Prof. Dr. Helge Braun (10/2013 bis 10/2017/März 2018)

StM. Dr. Hendrik Hoppenstedt, seit März 2018

## 4.8 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ÄndVO	Änderungsverordnung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BEG III	Drittes Bürokratieentlastungsgesetz
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BKAmt	Bundeskanzleramt
BKI	Bürokratiekostenindex
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMB	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BReg	Bundesregierung
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIO	Chief Information Officer
Covid-19	Abkürzung für die Erkrankung, die durch das Coronavirus verursacht wird ( <b>Corona Virus Disease</b> )
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.
DEMIS	Deutsches Elektronisches Melde- und Informationssystem für den Infektionsschutz
DESI	Digital Economy and Society Index
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DStGB	Deutscher Städte und Gemeindebund
EU	Europäische Union
F4F-Plattform	Fit for the Future Plattform
FIM	Föderales Informationsmanagement
FIT	Föderale IT (z.B. FIT-Connect, FIT-Store)
FITKO	Föderale IT-Kooperation

G20	Gruppe der 20 (informelles Forum für die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit)
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMIS	Infektionsmelde- und Informationssystem
IT	Informationstechnologie
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Kfz	Kraftfahrzeug
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
MdB	Mitglied des Bundestages
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
MiFIR	Markets in Financial Instruments Regulation
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIOO	„One in, one out“
OZG	Onlinezugangsgesetz
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme
RSB	Regulatory Scrutiny Board
SGB	Sozialgesetzbuch
SORMAS	Infektionsforschungs-Software (Surveillance, Outbreak Response Management & Analysis System)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StBA	Statistische Bundesamt
StM	Staatsminister
VO	Verordnung
VPN	Virtual Private Network



## 4.9 Abbildungsverzeichnis

Abbildung	Bezeichnung der Abbildung	Seite
Abb. 1	Entwicklung des Erfüllungsaufwands im Berichtszeitraum 2019/20	4
Abb. 2	Monitor Erfüllungsaufwand (Stand: 1. Juli 2020)	4
Abb. 3	Entwicklung der ‚One in, one out‘-Bilanz seit 2015	5
Abb. 4	Anteil der Covid-19-bedingten Regelungsvorhaben am einmaligen Erfüllungsaufwand	15
Abb. 5	Umsetzungsstrukturen und Digitalisierungsverantwortliche – Funktioniert das?	31
Abb. 6	Servicestandard für die OZG-Umsetzung	34
Abb. 7	Umsetzungsstand der Verwaltungsdigitalisierung auf Basis der Empfehlungen des NKR-Gutachtens „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann“	37
Abb. 8	Neues Standard-Vorgehensmodell für die ministerielle Gesetzesvorbereitung (NKR-Vorschlag)	40
Abb. 9	Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel bei der Veranstaltung zur NKR-Halbzeitbilanz am 21. Oktober 2019	44
Abb. 10	‚One in, one out‘-Konzept in Deutschland	57
Abb. 11	Drei Säulen der KMU-Strategie der EU-Kommission, März 2020	58
Abb. 12	Weitere Prüfaspekte in den NKR-Stellungnahmen (Anzahl im Berichtszeitraum)	63
Abb. 13	Häufigkeit der Kritikpunkte in NKR-Stellungnahmen (Anzahl im Berichtszeitraum)	66
Abb. 14	Monitor Erfüllungsaufwand (Stand: 1. Juli 2020)	70
Abb. 15	Einmaliger Erfüllungsaufwand nach Normadressaten und Berichtsjahren	72
Abb. 16	Vorhaben mit den größten laufenden Entlastungen für Bürger im Berichtszeitraum 2019/20	73
Abb. 17	Vorhaben mit den größten laufenden Belastungen für Bürger im Berichtszeitraum 2019/20	74
Abb. 18	Vorhaben mit den größten laufenden Entlastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2019/20	75
Abb. 19	Vorhaben mit den größten laufenden Belastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2019/20	76
Abb. 20	Vorhaben mit den größten laufenden Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2019/20	78
Abb. 21	Entwicklung des Bürokratiekostenindex seit Bestandsmessung	78
Abb. 22	Vorhaben mit dem größten einmaligen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2019/20	80
Abb. 23	Entwicklung der ‚One in, one out‘-Bilanz seit 2015	82
Abb. 24	Vorhaben mit den größten laufenden Belastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2019/20	85
Abb. 25	Vorhaben im Berichtszeitraum mit den größten jährlichen Entlastungen für die Verwaltung	86
Abb. 26	Vorhaben mit dem höchsten einmaligen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2019/20	86
Abb. 27	Ablauf des EU ex ante-Verfahrens	87

## **Bildnachweis**

Seite 4/5 Gabriele Diwald / Unsplash.com

Seite 10 Guido Bergmann/ Bundesregierung

Seite 12 Markus Spiske, Fusion Medical Animation / Unsplash.com

Seite 28 Scott Graham / Unsplash.com

Seite 44 Guido Bergmann/ Bundesregierung

Seite 60 Christian Dubovan/ Unsplash.com

Seite 88 Samuel Zeller / Unsplash.com

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.

## Impressum

### Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat  
Willy-Brandt-Str. 1  
D-10557 Berlin

[www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de)  
[nkr@bk.bund.de](mailto:nkr@bk.bund.de)

### Stand

September 2020

### Redaktion

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin

### Satz und Gestaltung

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin

### Gestaltung Titelblatt

UVA Kommunikation  
und Medien GmbH, Potsdam

### Druck

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG

