

*Jahresbericht 2022*

# *Bürokratie- abbau in der Zeitenwende*

---

Bürger, Wirtschaft und  
Verwaltung jetzt entlasten



Nationaler  
Normenkontrollrat



---

# Kernbotschaften

---

## **Kernbotschaften**

### **1. Erfüllungsaufwand deutlich gestiegen – Bürokratieabbau gerade in Krisenzeiten nicht aufschieben.**

Die Folgen von Krieg, Pandemie und Klimawandel haben den Druck auf Deutschland zusätzlich erhöht, innovativ und wirtschaftlich stark zu sein. Gerade jetzt müssen Unternehmen von unnötiger Bürokratie entlastet werden, um in der Krise bestehen zu können. Der Erfüllungsaufwand ist im Berichtszeitraum 2021/22 um rund 6,7 Mrd. Euro auf insgesamt rund 17,4 Mrd. Euro gestiegen und fällt damit deutlich höher aus als in den vergangenen Jahren. Auch wenn sich diese Steigerung zum größten Teil aus der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns ergibt, geht der Trend in die falsche Richtung. Hier muss mit neuem Elan und neuen Ideen entgegengewirkt werden. Bürokratieabbau ist ein Konjunkturprogramm zum Nulltarif. Wann, wenn nicht jetzt, ist es an der Zeit, Regularien und Vollzugsprozesse in Deutschland einfacher, adressatenorientierter und wirksamer zu gestalten?

### **2. Neustart beim Bürokratieabbau – Neuer NKR in neuem Umfeld mit neuer Schlagkraft.**

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist neu bestellt. Er besteht aus Persönlichkeiten mit breiten beruflichen, fachlichen und politischen Hintergründen und vielen Ideen. Die Anbindung beim Bundesministerium der Justiz sieht der NKR als Chance. Die Kombination aus Rechtset-

zungsexpertise des Ministeriums mit den Ideen und Vorschlägen des NKR wird bei Bürokratieabbau und Besserer Rechtsetzung zu neuen Impulsen und neuer Schlagkraft führen. Gemeinsames Ziel ist es, dass Bürger, Unternehmen und Verwaltung spürbar von unnötiger Bürokratie entlastet werden. Das ist trotz aller bisherigen Anstrengungen noch zu wenig erkennbar. Deshalb muss die Wirksamkeit des bestehenden Systems zur Vermeidung und zum Abbau unnötiger Aufwände verbessert und müssen zusätzliche Bürokratieabbaumaßnahmen angeschoben werden. Dazu gehört auch ein neues Bürokratienteilungsgesetz. Hier voranzukommen, ist Aufgabe der gesamten Bundesregierung. Der NKR bleibt konstruktiver, aber unabhängiger Berater und Mahner und wird die Regierung an ihren Ergebnissen messen.

### **3. Chance für einfacheren Gesetzesvollzug – Die Einführung des Digitalchecks ist ein Meilenstein zur Verbesserung der Rechtsqualität.**

Verbindlich beschlossen und im NKR-Gesetz verankert: Ab Januar 2023 müssen die Bundesministerien ihre Gesetzentwürfe digitaltauglich gestalten. Der NKR erhält das zusätzliche Mandat, im Rahmen seiner Prüfung zu beurteilen, ob und inwiefern den Erwartungen an eine Digitaltauglichkeit entsprochen wurde. Dadurch soll erreicht werden, dass Vollzugs- und Digitalisierungsfragen in der Gesetzgebung von vornherein mitgedacht werden – indem z. B. Unterschrif-



ten und persönliche Gänge zum Amt gestrichen, Papiernachweise durch Registerabfragen ersetzt oder stärker automatisierte Verwaltungsverfahren ermöglicht werden. Der Digitalcheck ist aus Sicht des NKR Bestandteil der noch umfassenderen Bemühung, verstärkt Praxischecks durchzuführen und die Gesetzesqualität spürbar zu verbessern. Digital- und Praxischecks gehen Hand in Hand und müssen zum systematischen Bestandteil von Gesetzesvorbereitung und Gesetzesnachbereitung (Evaluierung) werden.

#### **4. Wer gut regieren will, muss gut regulieren – Gesetze nicht mehr im Eilverfahren abstimmen, sondern mehr Zeit in Wirksamkeit und Praxistauglichkeit investieren.**

Wirksame und effiziente Gesetze sind die Grundlage guten Regierens. Qualität benötigt Zeit und die Einbeziehung des Vollzugswissens von Betroffenen und Praktikern. Nur so können teure Fehler vermieden und der Vollzug möglichst einfach gestaltet werden. Dies gelingt der Bundesregierung oftmals nicht. Die eigene Geschäftsordnung wird häufig nicht mehr eingehalten – und das auch jenseits zeitkritischer Krisengesetzgebung. Abstimmungs- und Beteiligungsfristen werden immer knapper, die Anhörung Betroffener zur reinen Makulatur. Auch dem NKR werden zunehmend so kurze Fristen gesetzt, dass eine seriöse und verantwortbare Prüfung der Gesetzesentwürfe kaum mehr möglich ist. Bei allem Verständnis für die Zwänge hektisch gewordener, mediengetriebener Politik: Wer bessere Regulie-

rungsergebnisse produzieren möchte, muss dafür mehr Zeit einräumen. Der NKR wird die Fristen von Gesetzgebungsverfahren in Zukunft genauer untersuchen und öffentlich dokumentieren.

#### **5. OZG 2.0: Letzte Chance für die digitale Verwaltung – Jetzt klare Konsequenzen ziehen!**

Einfache, nutzerfreundliche Onlineverfahren erleichtern den Umgang mit staatlichen Stellen und sind ein zentraler Hebel zum Bürokratieabbau. Nachdem Deutschland der Entwicklung in anderen Ländern jahrelang hinterhergelaufen war, sollte das 2017 beschlossene Onlinezugangsgesetz (OZG) die Wende bringen. Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt. Trotz gewisser Erfolge und einem großen Engagement der Beteiligten in Bund, Ländern und Kommunen sind zwei Monate vor Ende der Umsetzungsfrist erst 33 von 575 Verwaltungsleistungen flächendeckend verfügbar. Grund hierfür sind strukturelle Herausforderungen im Zusammenwirken der Ebenen, die bisher nicht gelöst worden sind, etwa komplizierte Koordinierungsstrukturen, fehlende Standardisierung und mangelnde Verbindlichkeit. Das von Vielen geforderte OZG-Nachfolgegesetz muss die bisher und sehr schmerzlich gewonnenen Erfahrungen ehrlich analysieren. Das federführende BMI sollte dazu mit Betroffenen und Praktikern offen diskutieren. Es braucht ein konsequentes Umsteuern der Politik – Empfehlungen dazu liegen vor und sind auch in diesem Bericht enthalten (vgl. Kapitel 3).

---

# Vorwort

---

Die Jahresberichte des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) decken in der Regel einen Berichtszeitraum von Juli des Vorjahres bis Juni des aktuellen Jahres ab und werden der Bundesregierung im Herbst übergeben. Dass der Jahresbericht 2022 erst im Dezember erscheint, zeigt ganz plastisch, dass der vergangene Berichtszeitraum ein besonderer und durch viele Umbrüche gekennzeichnet war.

Das betrifft einerseits die Neuberufung des NKR und seine Verlagerung zum Bundesministerium der Justiz (BMJ). Das betrifft aber auch die Entwicklungen inner- und außerhalb Deutschlands. Mit einem ambitionierten Modernisierungsprogramm gestartet, war die neue Bundesregierung gleich mit den fundamentalen Herausforderungen des Ukraine-Krieges konfrontiert. Seither arbeitet die Bundesregierung im Dauerkrisenmodus. Dabei treten altbekannte, strukturelle Herausforderungen zu Tage, die Deutschland auch in vergangenen Krisen begleitet und die Krisenbewältigung erschwert haben. Waren die Corona-Hilfen vergangener Jahre wegen fehlender IT-Strukturen nur schleppend angelaufen, sind es jetzt die fehlenden Möglichkeiten, gezielte Entlastungen bei den Energiekosten zu gewährleisten. Während alle Kraft für die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren zum Stemmen der Energiewende und zur Abkehr von russischen Energielieferungen gebraucht wird, ist Deutschland flächendeckend mit der komplizierten Neuberechnung der Grundsteuer beschäftigt – eine bürokratische Belastung, die absehbar war und die vor allem vermeidbar gewesen wäre. So reiht sich eine bürokratische Beschwerne an die nächste und Deutschland bangt kollektiv um seine Handlungsfähigkeit und die Zukunft seiner Wirtschaft. Schon ist die Sorge zu hören, Deutschland würde wieder zum kranken Mann Europas, der Reformen verschleppt hat, als es ihm gut ging.

Abgeleitet aus seinem Kernauftrag, die Abschätzung gesetzlicher Folgekosten sicherzustellen und unnötigen Aufwand zu vermeiden, hat der NKR über die Jahre viele Vorschläge zur Vereinfachung, zur Qualitätsverbesserung in der Gesetzgebung, zur Digitalisierung der Verwaltung und zur Modernisierung des Staates unterbreitet. Angesichts alter wie neuer Herausforderungen sieht der NKR diese Empfehlungen weiterhin als aktuell und relevant an. Um Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung noch wirksamer voranzutreiben, wird der NKR zu Beginn seiner vierten Mandatszeit prüfen, wo ggf. Anpassungen an methodischen Grundsätzen und thematischen Schwerpunkten seiner Arbeit nötig sind. Dieser Jahresbericht, der in Teilen noch in die Mandatszeit des alten Rates reicht, ist daher als eine Art Eröffnungsbilanz zu verstehen.

Nach einem guten halben Jahr im Amt hat sich der NKR organisatorisch neu aufgestellt. Mit dem zusätzlichen Mandat zur Überprüfung der Digitaltauglichkeit von Gesetzen hat er zudem eine wichtige neue Aufgabe erhalten. Mit Blick auf die Herausforderungen der Zeit ist der NKR motivierter denn je, seinen Beitrag zur Modernisierung des Landes zu leisten und unterstützt die Bundesregierung mit konstruktiven Vorschlägen und unabhängigem Blick. Zugleich wirbt er für eine ambitionierte Politik und für einen Neustart beim Bürokratieabbau.



Lutz Goebel  
Vorsitzender Nationaler Normenkontrollrat

13. Dezember 2022

---

# Inhalt

---

1. Neustart beim Bürokratieabbau – Zwischen Kontinuität und Wandel.....	10
1.1. Die Ratsmitglieder des NKR.....	11
1.2. NKR im neuen organisatorischen Kontext.....	14
1.3. Ambitionierter Koalitionsvertrag verspricht Modernisierungsschub – Was sich die neue Bundesregierung vorgenommen hat.....	16
1.4. Bürokratieabbau: Anspruch und Wirklichkeit müssen kontinuierlich abgeglichen werden.....	18
1.5. Ausblick.....	21
2. Bessere Rechtsetzung und digitaltaugliches Recht.....	22
2.1. Eine zunehmend digitale Welt benötigt digitaltaugliche Gesetze – Ausblick auf den Digitalcheck.....	23
2.2. Umfassende Beteiligung – Kein Praxischeck ohne ausreichende Fristen.....	25
2.3. Entwicklungen in der EU, RegWatchEurope.....	28
3. Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung.....	30
3.1. Digitalisierung der Verwaltung.....	31
3.2. Modernisierung von Staat und Verwaltung.....	38
4. Erfüllungsaufwand, Nutzendarstellung und Evaluierung von Gesetzen – die Entwicklung im Berichtszeitraum.....	42
4.1. Entwicklung des Erfüllungsaufwandes und der Bürokratiekosten.....	43
4.1.1. Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger	
4.1.2. Erfüllungsaufwand der Wirtschaft	
4.1.3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung	
4.1.4. Entwicklung der „One in one out“-Bilanz	
4.2. Erfüllungsaufwandsermittlung in Zeiten der Krisenbewältigung.....	55
4.3. Ex-ante-Prüfung des Erfüllungsaufwandes aus Legislativvorschlägen der EU-Kommission.....	56
4.4. Evaluierung.....	57
4.5. Darstellung der Ziele und des Nutzens.....	58
Anhang.....	60

---

# 1

*Neustart beim  
Bürokratieabbau –  
Zwischen Kontinuität  
und Wandel*

---

Am 20. September 2021 endete die dritte Mandatszeit des NKR. Die scheidende Bundesregierung hatte damals eine Neuberufung nicht mehr vorgenommen, sondern am 15. September beschlossen, dass die Mitglieder des NKR ihre Tätigkeit bis auf Weiteres geschäftsführend fortführen sollen.

Nach der Wahl des 20. Deutschen Bundestags am 26. September 2021 und der Konstituierung der neuen Bundesregierung wurde am 8. Dezember per Organisationserlass des Bundeskanzlers bestimmt, die Zuständigkeit für den NKR zum Bundesministerium der Justiz (BMJ) zu verlegen.

Um die Übertragung des Aufgabenbereichs Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung an das BMJ formal zu vollziehen, wurde das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates geändert. Zugleich wurde sein Prüfmandat um den Digitalcheck erweitert.

Im April folgte die Neubesetzung des NKR für seine vierte Mandatszeit. Am 17. Mai 2022 erhielten die Ratsmitglieder ihre Ernennungsurkunden vom Bundespräsidenten Steinmeier. Ein Ratsmitglied konnte erst im Juli in den Rat berufen werden. Zeitgleich bestimmte Bundesjustizminister Dr. Buschmann Lutz Goebel zum neuen Vorsitzenden des NKR und zog das NKR-Sekretariat zum BMJ um.

Neue Regierung und neue Zuständigkeit, neuer NKR und neuer Vorsitz, neues NKR-Gesetz und erweitertes Mandat – dies sind viele Neuerungen, die den NKR als Organisation vor einige Herausforderungen gestellt haben, aber auch neue Chancen mit sich bringen.

Wie sich der NKR neu zusammensetzt, wie er seine zukünftige Position zwischen Kontinuität und neuen programmatischen Schwerpunkten einschätzt und seine neue organisatorische Einbettung bewertet, soll im Folgenden dargestellt werden.

### 1.1. Die Ratsmitglieder des NKR

Als Expertengremium der Bundesregierung soll der NKR aus Mitgliedern bestehen, die „Erfahrungen in legislativen Angelegenheiten innerhalb staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen gesammelt haben und über Kenntnisse in wirtschaftlichen Angelegenheiten verfügen“ (§3 NKRG). Auch die aktuelle Zusammensetzung des NKR wird diesem Anspruch gerecht. Die NKR-Mitglieder verfügen über einen vielfältigen politischen, ökonomischen, juristischen, wissenschaftlichen und verwaltungspraktischen Sachverstand.

Vier Ratsmitglieder haben dem Rat bereits in der vergangenen Mandatszeit angehört. Sechs Ratsmitglieder sind neu hinzugekommen. Neu in den Rat aufgenommen wurden Garrelt Duin, Lutz Goebel, Dr. Reinhard Göhner, Ulla Ihnen, Kerstin Müller und Malte Spitz. Die bisherigen Mitglieder Gudrun Grieser, Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Dorothea Störr-Ritter und Andrea Wicklein gehören dem NKR weiterhin an. Als neuer Vorsitzender des NKR wurde Lutz Goebel bestimmt. Er folgt auf Johannes Ludewig, der das Gremium zuvor 15 Jahre führte und bereits Ende 2021 aus dem Amt geschieden war. Prof. Dr. Sabine Kuhlmann wurde vom neuen Rat als Stellvertretende Vorsitzende im Amt bestätigt.



**Lutz Goebel (Vorsitzender)**

*Geschäftsführender Gesellschafter der Henkelhausen GmbH & Co. KG, ehemaliger Präsident des Verbands Die Familienunternehmer*



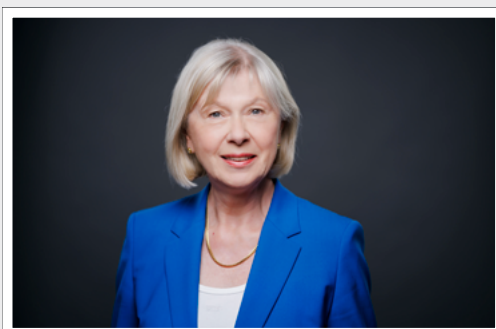
**Prof. Dr. Sabine Kuhlmann (Stellv. Vorsitzende)**

*Lehrstuhl für Politikwissenschaften, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam, Hedda Andersson Chair an der Universität Lund in Schweden*



**Garrelt Duin**

*Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer zu Köln, ehemaliger Wirtschaftsminister in Nordrhein-Westfalen, Bundes- und Europaabgeordneter*



**Gudrun Grieser**

*Ehemalige Oberbürgermeisterin der Stadt Schweinfurt und Vorsitzende des Hochschulrates der Hochschule für angewandte Wissenschaften Würzburg-Schweinfurt*



**Dr. jur. Reinhard Göhner**

*Fachanwalt für Arbeitsrecht sowie Geschäftsführer der ISWA gGmbH in Berlin, ehemaliger Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Bundestagsabgeordneter und parlamentarischer Staatssekretär*



### **Ulla Ihnen**

*Ratsmitglied der Stadt Hannover,  
ehemalige Bundestagsabgeordnete und  
Staatssekretärin für Umwelt, Energie  
und Klimaschutz in Hannover*



### **Kerstin Müller**

*Senior Associate Fellow bei der Deutschen  
Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), ehe-  
malige Staatsministerin im Auswärtigen Amt und  
Fraktionsvorsitzende im Deutschen Bundestag*



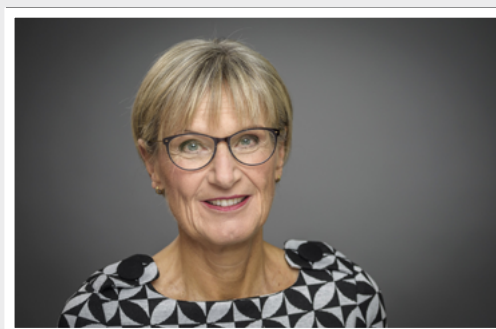
### **Malte Spitz**

*Mitgründer und Generalsekretär der Gesellschaft  
für Freiheitsrechte (GFF), freier Autor  
und Experte für die Themen Digitalpolitik,  
Datenschutz und digitaler Wandel*



### **Dorothea Störr-Ritter**

*Landrätin des Landkreises Breisgau-  
Hochschwarzwald, ehemalige Präsidentin des  
Bundes der Selbstständigen Deutschland e.V.  
und Bundestagsabgeordnete*



### **Andrea Wicklein**

*Partnerin bei der Republic Affairs GmbH, Geschäftsführerin der  
Vereinigung der ehemaligen Abgeordneten des  
Deutschen Bundestages und Bundestagsabgeordnete a.D.*



Nach dem Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrats beträgt die Amtszeit der Mitglieder des NKR fünf Jahre. Eine erneute Berufung ist zulässig. Die Räte dürfen während ihrer Mitgliedschaft weder einer gesetzgebenden Körperschaft noch einer Bundes- oder einer Landesbehörde angehören. Sie sind frei von Weisungen, sowohl mit Blick auf die laufende Gesetzgebung als auch bei Vorschlägen zum Abbau unnötiger Bürokratie und Kostenbelastungen.

Nähere Informationen zu den einzelnen Ratsmitgliedern finden sich im Anhang.

## 1.2. NKR im neuen organisatorischen Kontext

Im Zuge des Regierungswechsels ist der Aufgabenbereich Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung vom Bundeskanzleramt zum BMJ übergegangen. Um auch die Anbindung des NKR beim BMJ zu ermöglichen, war zuvor das NKR-Gesetz geändert worden. An den Aufgaben des NKR – insbesondere die Prüfung neuer Regelungsvorhaben der Bundesregierung – hat sich dadurch nichts geändert. Seine Unabhängigkeit und parteiübergreifende Ausrichtung bleiben erhalten. Mit Einführung des Digitalchecks und dessen Verankerung im NKR-Gesetz ist das Mandat des NKR sogar weiter gestärkt worden. Das BMJ selbst hat eine eigene Unterabteilung für die Themenbereiche eingerichtet, was als Zeichen der Aufwertung angesehen werden kann.

Die organisatorischen Veränderungen führten aber auch zu neuen Herausforderungen für den NKR. So musste das NKR-Sekretariat in weiten Teilen neu aufgebaut werden. Zwei Drittel der bisherigen Mitarbeiter sind nicht mit zum BMJ gewechselt. Dies hat die Arbeitsfähigkeit von NKR und Sekretariat erheblich eingeschränkt und die Arbeitsbelastung erhöht. Genauso wie

der NKR selbst ist auch sein Sekretariat interdisziplinär besetzt. Neben juristischem Personal waren auch immer Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler\*innen im NKR-Sekretariat beschäftigt. Diese wichtige Mischung muss erhalten bleiben. Um das zu gewährleisten, sollte das im Kanzleramt geltende Rotationsverfahren weiterhin für den NKR auch im Justizministerium Anwendung finden.

### Anpassung des NKR-Gesetzes

Das NKR-Gesetz aus dem Jahr 2006 bildet die Rechtsgrundlage für die Arbeit des NKR als unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung. Zuletzt geändert worden war es 2011, als die Ermittlung und Darstellung der Bürokratiekosten um den Erfüllungsaufwand erweitert wurde. Für den Zuständigkeitswechsel vom Bundeskanzleramt zum BMJ musste das Gesetz erneut angepasst werden und trat in neuer Fassung am 23. Juni 2022 in Kraft. Neben dem Wechsel der Zuständigkeit enthält das Gesetz kleinere Anpassungen: Ehemalige Angehörige gesetzgebender Körperschaften können nach Ende ihres Mandats ohne Karenzzeit in den NKR berufen und der Vorsitz des NKR kann nur noch einmal wiederberufen werden. Die weitreichendste inhaltliche Ergänzung des Gesetzes ist die Erweiterung des NKR-Prüfmandats um den sogenannten Digitalcheck. Es wurde festgelegt, dass der NKR ab Januar 2023 – ähnlich wie es beim Erfüllungsaufwand der Fall ist – bewerten wird, „inwieweit die Möglichkeiten der digitalen Ausführung neuer Regelungen geprüft wurden“. Die methodischen Vorgaben, die von den Ministerien zu beachten sind, werden von der Bundesregierung selbst erarbeitet. Der NKR ist darin eng eingebunden (vgl. Kapitel 3).

### Neue Strukturen im BMJ und der Bundesregierung

Im Zuge der Zuständigkeitsübertragung zum BMJ muss sich auch die Organisation auf Regierungsseite neu finden. Als neuer Beauftragter der

Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau wurde der Parlamentarische Staatssekretär im BMJ, Herr Benjamin Strasser, benannt. Er steht dem weiterhin existierenden Staatssekretärsausschuss vor, dem alle Bundesministerien angehören und dem der NKR-Vorsitzende auf Einladung beiwohnen kann.

Im BMJ wurde die neue Abteilung D „Bessere Rechtsetzung, Digitale Gesellschaft und Innovation“ eingerichtet, in der neben der früheren „Geschäftsstelle Bürokratieabbau“ des Bundeskanzleramtes auch bestehende Referate des BMJ angesiedelt wurden, die sich mit Besserer Rechtsetzung, Gesetzesredaktion und Rechtssprache befassen. Denn schon bisher berät das BMJ die anderen Bundesministerien bei der Vorbereitung ihrer Rechtsetzungsvorhaben in „rechtssystematischer und rechtsförmlicher“ Hinsicht. Insofern komplementieren die neuen Aufgaben der Folgenabschätzung diesen bereits vorhandenen Tätigkeitsschwerpunkt. Der NKR bewertet die organisatorische Zusammenführung positiv und sieht darin ein klares Bekenntnis des BMJ, die Themen Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung zu stärken und mit politischer Priorität weiterzuentwickeln.

#### **Bürokratieentlastungsgesetz zügig anpacken**

Aus Sicht des NKR verlangt diese Prioritätensetzung auch, dass die Bundesregierung das im Koalitionsvertrag angekündigte Bürokratieentlastungsgesetz zügig anpackt und dabei eine ambitionierte, klar bilanzierbare Entlastungswirkung von mindestens einer Milliarde Euro anstrebt. Dies kann klassischer Weise in Form eines Artikelgesetzes erfolgen, das unterschiedliche Politikbereiche umfasst. Genauso denkbar und ggf. erfolgsversprechender sind politikbereichsspezifische Entlastungsmaßnahmen, die unter einem Programmschirm gebündelt, von jedem Ressort aber einzeln verantwortet werden. Ungleich ambitionierter, dafür aber umso

gewinnbringender wäre es hingegen, Schwerpunktbereiche zu identifizieren, in denen eine Rückkopplung mit der Praxis bürokratische Beschwerden aufzeigt, die aus einem Wechselspiel unterschiedlicher Rechtsvorgaben herühren und gerade nicht von nur einem Ressort beseitigt werden können. Ein solch vollzugsorientierter, ressortübergreifender Ansatz wäre ein neuer Impuls für die, schon in der letzten Legislaturperiode, als sehr zäh empfundene Kernerarbeit des Zusammenstellens substantieller Entlastungsmaßnahmen in einem Bürokratieentlastungsgesetz.

Die vergangenen Erfahrungen mit Bürokratieentlastungsgesetzen zeigen darüber hinaus, dass die Regierung auf diesem Gebiet nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie dies nicht nur als Aufgabe eines Ressorts ansieht, sondern gemeinsam vorangeht. Beim Bürokratieabbau sind alle Ressorts gefragt und auch dem Bundeskanzleramt kommt eine wichtige Koordinierungsfunktion zu, auch wenn es keine operative Verantwortung mehr übernimmt.

Langfristiger und grundsätzlicher als punktuelle Bürokratieabbaugesetze wirken Maßnahmen und Mechanismen, die systemisch und damit auf jedes Gesetzgebungsvorhaben einwirken. Eine gute Regulierungstechnik, das Einbinden von Betroffenen und das praxistaugliche „Design“ von Gesetzen sind Fähigkeiten, die nicht automatisch vorhanden sind. Gute Legistinnen und Legisten profitieren von Fortbildungen und Unterstützungsangeboten bei der Gesetzesvorbereitung. Das im Koalitionsvertrag angekündigte Zentrum für Legistik ist aus Sicht des NKR dafür der richtige Ansatzpunkt und wäre eine wichtige organisatorische Innovation.

### 1.3. Ambitionierter Koalitionsvertrag verspricht Modernisierungsschub – Was sich die neue Bundesregierung vorgenommen hat

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag eine ambitionierte Modernisierungsagenda gegeben und dabei Ziele und Maßnahmen beschrieben, die in Bezug auf die Themen Bürokratieabbau, Bessere Rechtsetzung, Digitale Verwaltung und Moderner Staat großes Potential aufweisen. Vieles davon hatte der NKR in seinem Positionspapier „Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert. Was jetzt getan werden muss, um Staat und Verwaltung zukunfts-fest zu machen“<sup>1</sup> gefordert. Dass der Koalitionsvertrag mit dem Kapitel „Moderner Staat, digitaler Aufbruch und Innovation“ beginnt, zeigt, welchen Stellenwert die Koalitionäre diesen Themen einräumen wollten. Denn nur mit einer leistungsfähigen Verwaltung und wirksamen Regierungsstrukturen können die großen Transformationen dieser Zeit bewältigt und Akzeptanz und Vertrauen in Staat und Verwaltung aufrechterhalten werden.

#### Die 10 wichtigsten Themenblöcke aus dem Koalitionsvertrag sind aus Sicht des NKR:

1. **Bekanntnis zu einem handlungs- und leistungsfähigen Staat**, der vorausschauend, schnell und effektiv arbeitet, der mehr Transparenz und Teilhabe in seinen Entscheidungen bietet und mit einer unkomplizierten, schnellen und digitalen Verwaltung, die konsequent aus der Nutzerperspektive heraus gedacht wird, das Leben der Menschen einfacher macht.
2. **Die Qualität der Gesetzgebung** soll verbessert, Regelungsvorhaben sollen frühzeitig und ressortübergreifend in neuen Formaten diskutiert werden. Betroffene und Praktiker sollen besser eingebunden, die Erfahrungen und Erfordernisse der Länder und Kommunen besser berücksichtigt werden. Helfen soll die Einführung von Praxis- und Digitalchecks, eines Zentrums für Legistik sowie eines digitalen Gesetzgebungsportals, das Gesetzgebung transparenter machen und Kommentierungen vereinfachen soll.
3. **Abläufe und Regeln sollen vereinfacht**, ein neues Bürokratieentlastungsgesetz auf den Weg gebracht und die „One in one out“-Regel konsequent fortgesetzt werden. Konkrete Vereinfachungen sollen mit gezielten Gesetzgebungsinitiativen angestoßen werden, z.B. unbürokratische Kindergrundsicherung und unkompliziertes Bürgergeld, anwenderfreundliches Einwanderungs- und Aufenthaltsgesetzbuch, Novellierung der Grundrente.
4. **Digitalisierungshemmnisse** wie die Schriftform sollen mittels Generalklausel abgebaut, Rechtsbegriffe wie der des Einkommens harmonisiert sowie antragslose und automatisierte Verfahren gesetzlich verankert und prioritär umgesetzt werden.
5. **Die Zuständigkeiten für die Digitalisierung** sollen innerhalb der Bundesregierung neu geordnet und gebündelt, ambitionierte und überprüfbare Ziele festgelegt, die IT-Konsolidierung vorangetrieben und die FITKO im föderalen Kontext zu einer agilen, flexiblen und finanziell gestärkten Digitalisierungseinheit werden.

<sup>1</sup> NKR-Positionspapier „Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert“, September 2021 – <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/1960480/28a3a910008ec91e9a1afaf4b742cc27/210916-deutschland-ist-denkt-und-handelt-zu-kompliziert-was-jetzt-getan-werden-muss-um-staat-und-verwaltung-zukunfts-fest-zu-machen--data.pdf>

6. *Die Verwaltung soll digitaler* und konsequent bürgerorientiert sein, weshalb das Onlinezugangsgesetz weiterentwickelt, eine Folgefinanzierung sichergestellt, die Übernahme entwickelter Onlinedienste durch Kommunen erleichtert sowie Standardisierung, Vereinheitlichung, Open Source und Cloud-Technologie als Grundprinzipien der Lösungsentwicklung gelten sollen.
7. *Priorität haben soll die Registermodernisierung*, verbunden mit der schnellstmöglichen Einführung des „Once -only“-Prinzips und eines praktikablen Identitätsmanagements; das Unternehmens-Basisdatenregister soll schnell umgesetzt werden.
8. *Um Deutschland zügig zu modernisieren*, sollen Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt, Verfahrensdauern halbiert und Verfahrensweisen zur Vermeidung gerichtlicher Auseinandersetzungen vereinfacht und verbessert werden (Beschleunigungsagenturen, Gerichtskapazitäten, IT-Schnittstellen, Kartierungs- und Arten-daten, materielle Präklusion, frühzeitige Verfahrenskonferenzen und frühestmögliche Öffentlichkeitsbeteiligung).
9. *Die Leistungsfähigkeit des Föderalismus* soll erhöht und die Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen enger, zielgenauer und verbindlicher werden. Dazu gehört die transparentere und effizientere Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen (Föderalismus-dialog u. a. zu Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Bildung und Innere Sicherheit sowie Digitalisierung).
10. *Personelle Wechsel zwischen Ressorts*, Verwaltungsebenen und im Austausch mit der Wirtschaft sollen erleichtert, Fachhintergründe sollen flexibilisiert werden.

Silodenken soll überwunden, ressort- und behördenübergreifende Projektteams und Innovationseinheiten eingeführt und insgesamt eine neue Kultur der Zusammenarbeit etabliert werden.

#### *Ziele konkretisieren, Maßnahmen operationalisieren*

Der NKR begrüßt die im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kommenden Ziele und Maßnahmen, da sie in vielerlei Hinsicht Empfehlungen des NKR aufgreifen und hofft, dass es trotz der andauernden Krisenlage möglich sein wird, diese Ziele umzusetzen. Der NKR regt die weitere, operative Konkretisierung dieser Ziele an und steht bereit, dies mit seiner Expertise tatkräftig zu unterstützen.

In früheren Legislaturperioden hat die Bundesregierung eine solche Konkretisierung in Arbeitsprogrammen für die Themenbereiche Bürokratieabbau, Bessere Rechtsetzung und Digitale Verwaltung festgehalten. Für den Bereich Digitale Verwaltung finden sich konkretisierende Maßnahmen in der Digitalstrategie, die im Spätsommer 2022 verabschiedet wurde. Allerdings gehen diese nicht über die bereits beschlossenen Maßnahmen hinaus. Ob es in dieser Legislaturperiode weitergehende Arbeitsprogramme, insbesondere zu Bürokratieabbau und Besserer Rechtsetzung geben soll, ist offen.

### 1.4. Bürokratieabbau: Anspruch und Wirklichkeit müssen kontinuierlich abgeglichen werden

In den 16 Jahren seines Bestehens hat der NKR ein breites Themenportfolio entwickelt, um die Bundesregierung in Ausübung seines Mandats sowohl in Bezug auf methodische Fragen der

Gesetzesfolgenabschätzung und -evaluierung beraten und auch auf anderen Gebieten des Bürokratieabbaus strategisch und operativ unterstützen zu können. Die Bundesregierung ist vielen Empfehlungen des NKR gefolgt und hat darüber hinaus eigene Erweiterungen und Akzentuierungen des Methoden-Canons der Besseren Rechtsetzung vorgenommen.

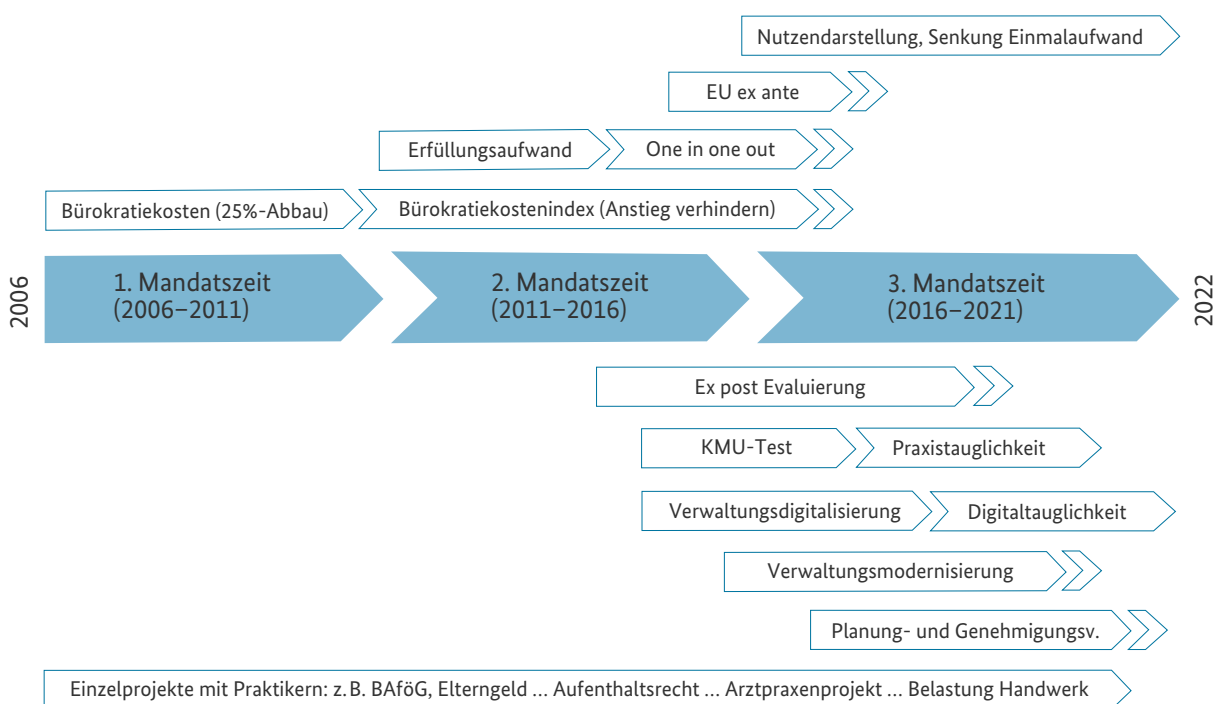


Abb. 1: Methodenentwicklung auf dem Gebiet des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung

Zu Beginn der vierten Mandatszeit ist es dem NKR ein Anliegen, diesen Methoden-Canon mit Blick auf dessen Wirksamkeit zu reflektieren. Auch der Bundesregierung ist eine solche Reflexion wichtig. Schon jetzt ist absehbar, dass Fragen der Praxistauglichkeit von rechtlichen Vorgaben in Zukunft größeres Gewicht erhalten sollen, nicht zuletzt im Zuge der Einführung des Digitalchecks. Übergeordnetes Ziel ist es, in Zukunft mehr Rückmeldungen aus Wirtschaft, Gesellschaft und Verwal-

tung zu bekommen, dass Regulierungen spürbar einfacher und unbürokratischer funktionieren.

Hintergrund dieser Überlegungen ist die Feststellung, dass die bisherigen Bemühungen zur Quantifizierung, zur Deckelung und zum Abbau gesetzlicher Folgekosten durchaus zu einer statistisch sichtbaren Entlastung geführt haben, dass diese – zumindest gefühlt – aber nicht bei den Unternehmen ankommt. So wurde mit Ein-



führung der „One in one out“-Regel – die für jede belastende eine gleichwertige entlastende Maßnahme verlangt – eine Trendumkehr beim Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft erreicht und durch verschiedene Bürokratieentlastungsgesetz-

ze unterfüttert. Gleichwohl werden Warnungen der Wirtschaft vor einer überwältigenden Regelungslast immer vehementer vorgetragen – nicht zuletzt wegen zeitgleicher Belastungen durch aufeinander folgende Krisensituationen.

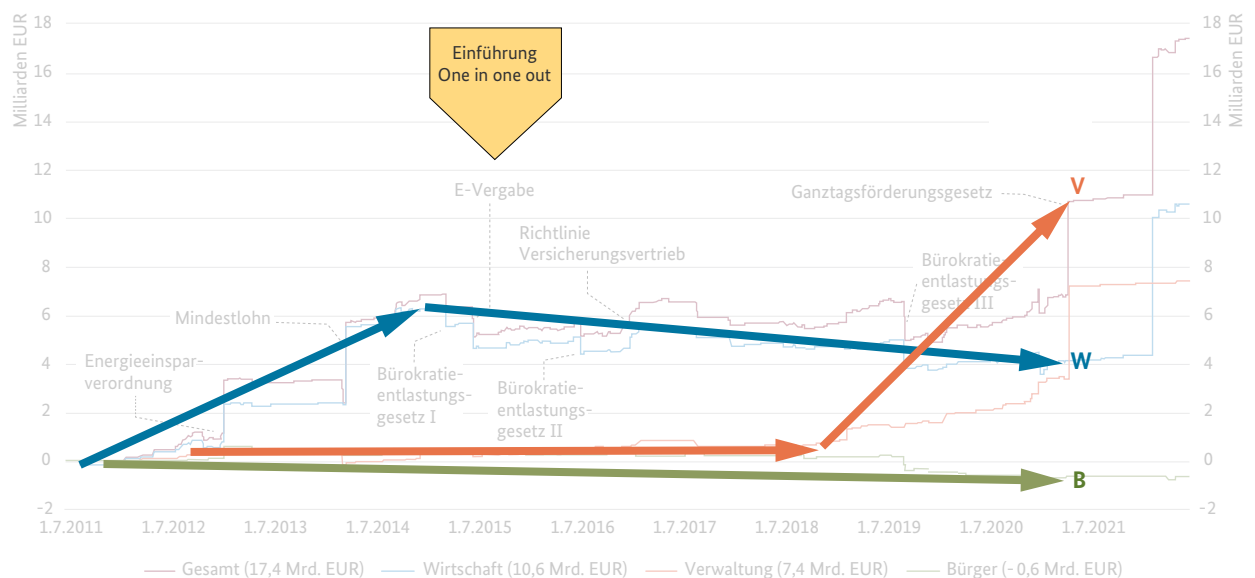


Abb. 2: Trends bei der Entwicklung des laufenden Erfüllungsaufwands für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung bis Ende der letzten Legislaturperiode

Immer wieder zeigen Erhebungen und Studien, dass bürokratische Regeln und Verfahren zu den größten Sorgenpunkten der Unternehmen gehören. Zum einen müssen Unternehmen einen beachtlichen Teil, d. h. ca. 3 % ihres Umsatzes<sup>2</sup> für die Befolgung bürokratischer Anforderungen

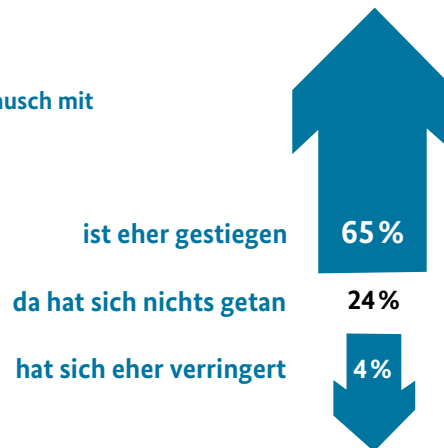
aufwenden. Zum anderen besteht der Eindruck, dass der Umfang dieser Anforderungen im Zeitverlauf zunimmt – trotz der erkennbaren Entlastungsbemühungen der letzten Jahre. In einer Untersuchung aus dem Herbst 2022 hatte das Institut Allensbach diesen Eindruck in Zahlen gefasst.

<sup>2</sup> DIHK-Sira-Studie 2021 „Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen“ – <https://www.dihk.de/resource/blob/18690/d9172ef787eef2f-6d984a8754051675a/studie-buerokratieabbau-data.pdf>

## Der Aufwand für Unternehmen im Austausch mit der öffentlichen Verwaltung hat seit 2015 zugenommen

Frage: „Wie ist Ihr Eindruck: Hat sich der Aufwand, der für Sie bzw. für Ihr Unternehmen im Austausch mit der öffentlichen Verwaltung entsteht, in den letzten 7 Jahren, also seit 2015, eher verringert oder ist der Aufwand eher gestiegen, oder hat sich da in den letzten 7 Jahren nichts getan?“

### Der Aufwand, der für das eigene Unternehmen im Austausch mit der öffentlichen Verwaltung entsteht –



Nicht dargestellt: unentschieden, keine Angabe

Basis: Bundesrepublik Deutschland, Führungskräfte in privatwirtschaftlichen Unternehmen mit mindestens 10 Beschäftigten oder mehr als 2 Mio. Euro Umsatz p.a.  
Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 8298 © IfD-Allensbach

Abb. 3: Gefühlter Aufwand ist gestiegen

Das Gleiche gilt auch für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung selbst (vor allem für die Landkreise und Kommunen) und bedarf derselben Aufmerksamkeit. Gerade in Bezug auf die Bevölkerung verliert ein bürokratisierter Staat an Akzeptanz und Vertrauen. Verwiesen sei hier z. B. auf die Mahnungen des Deutschen Beamtenbundes, der die staatliche Verwaltung angesichts einer wachsenden Personallücke bei gleichzeitiger Ausweitung gesetzlicher neu geschaffener Kontroll- und Verwaltungsaufgaben vor dem Kollaps sieht.<sup>3</sup> Bezogen auf die Bürgerinnen und Bürger resümiert der eGovernment Monitor 2022 der Initiative D21: „Das Vertrauen in den Staat ist bei Personen, die ihr Leben durch den Staat vereinfacht

sehen, deutlich größer (80 Prozent) als beim Bevölkerungsdurchschnitt (38 Prozent). Dieser positive Zusammenhang lässt sich auch anhand der übrigen Aussagen zur Leistungsfähigkeit des Staates bestätigen.[...] Im Umkehrschluss würde dies bedeuten, dass Vertrauen verspielt wird, wenn die Leistungsfähigkeit des Staates aus Sicht der Bürger\*innen aufgrund eines unbefriedigenden Vollzugs bzw. einer unbefriedigenden digitalen Umsetzung von Leistungen schlecht bewertet wird.“<sup>4</sup>

Dieser Unmut speist sich nicht nur aus persönlichen Erfahrungen der Betroffenen, sondern auch aus der Wahrnehmung negativer Auswirkungen eines übertriebenen Bürokratismus auf

<sup>3</sup> FAZ, 10.01.2022, Beamtenbund warnt: „Der Staat fliegt uns um die Ohren“ – <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/beamtenbund-warnt-der-staat-fliegt-uns-um-die-ohren-17724845.html>

<sup>4</sup> eGovernment Monitor 2022, Oktober 2022, S. 40 – <https://initiated21.de/egovmon22/>



verschiedenen Ebenen der Gesellschaft. Wenn bürokratische Regelungen und Verwaltungsprozesse wichtige Transformationsprozesse wie den klimaneutralen Umbau der Wirtschaft oder die Digitalisierung behindern oder Forschung und Innovation ausbremsen, dann scheint die Zukunftsfestigkeit Deutschlands in Gefahr zu geraten.<sup>5</sup>

### 1.5. Ausblick

Der NKR nimmt die fortwährende oder sogar wachsende Unzufriedenheit mit übermäßiger Bürokratie sehr ernst. Dazu gehört es auch, die Lücke zwischen der statistisch gemessenen Entlastung und der wahrgenommenen Belastungszunahme zu schließen. Der NKR nimmt dies zum Anlass, die strategische Ausrichtung seiner Arbeit zu überprüfen und mit der Bundesregierung über

mögliche Verbesserungen bei Methodik und Verfahren der Folgekostenabschätzung zu beraten.

Bis Frühjahr 2023 soll zudem geklärt werden, inwiefern an bereits seit längerem verfolgte Handlungsschwerpunkte angeknüpft und wo teilweise neue Akzente gesetzt werden sollen. Dabei werden die weiteren Tätigkeitsfelder der Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung in den Blick genommen, die nach erster Einschätzung in der vierten Mandatszeit wohl weiter an Bedeutung gewinnen werden.

Eine vertiefte Bewertung und konkrete Empfehlungen für die Bereiche Bessere Rechtsetzung und Digitalcheck, Digitale Verwaltung und Moderner Staat werden in den Kapiteln 2 und 3 vorgenommen. Einschätzungen zur Entwicklung des Erfüllungsaufwandes im Berichtszeitraum folgen in Kapitel 4.



Abb. 4: Tätigkeitsfelder des NKR

<sup>5</sup> **Expertenkommission Forschung und Innovation EFI: Wie Bürokratie die Forschung bremst – vor allem in der Medizin, Handelsblatt, 15.10.2021** – <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/buerokratie-serie-wie-buerokratie-die-forschung-bremst-vor-allem-in-der-medizin/27657626.html>

---

# 2

## *Bessere Rechtsetzung und digital- taugliches Recht*

---

## 2.1. Eine zunehmend digitale Welt benötigt digitaltaugliche Gesetze – Ausblick auf den Digitalcheck

Gesetze und Verordnungen bestimmen nicht nur, was regulatorisch erreicht, sondern auch wie es erreicht werden soll. Dazu gehören z. B. Vorgaben, die definieren, auf Grundlage welcher Voraussetzungen und Nachweise entschieden wird, welche Stellen wie zu beteiligen sind oder ob Nachweise in Papierform und eine händische Unterschrift verlangt werden. In einer zunehmend digitalisierten Welt stoßen analog gedachte Verfahren aber an ihre Grenzen. Schriftformerfordernisse, Erscheinen auf dem Amt und Ähnliches sind Hemmnisse, die einem Ausschöpfen digitaler Vereinfachungspotentiale im Weg stehen.

Die Erkenntnis, dass ein digitaler Vollzug digitaltaugliche Gesetze voraussetzt, ist nicht neu. Schon in vorangegangenen Legislaturperioden war versucht worden, die Digitaltauglichkeit des Rechts punktuell zu verbessern. Der NKR selbst hatte dazu verschiedene Vorschläge unterbreitet.

Vor diesem Hintergrund ist die Mitte 2022 getroffene Entscheidung des Deutschen Bundestages zur Einführung eines systematischen Digitaltauglichkeitschecks ein wichtiger Meilenstein. Die Verankerung im NKR-Gesetz gibt dem Ansinnen der Bundesregierung zusätzliches Gewicht, da der Digitalcheck ab Januar 2023 für alle neuen Regelungsvorhaben des

Bundes durchzuführen ist und dies vom NKR überprüft wird.

Wie bei der sonstigen Überprüfung der von den Ressorts darzustellenden Gesetzesfolgen auch, richtet sich die Bewertung durch den NKR nach den methodischen Vorgaben, die sich die Bundesregierung selbst verordnet hat. An Entwicklung und Weiterentwicklung der Methodik wirkt der NKR mit. Er wird dabei seine im Prüf- alltag gewonnen Erfahrungen und die durch Gutachten erzielten Erkenntnisse einbringen.<sup>6</sup> Die Ergebnisse seiner Prüfungen wird der NKR in seine Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen aufnehmen, die nach der Kabinettsbefassung öffentlich werden.

Ziel von Bundesregierung und NKR ist es, den Digitalcheck ab dem 1. Januar 2023 in einer ersten Ausbaustufe zur Anwendung zu bringen. Weitere Stufen sollen folgen und die Methodik agil weiterentwickelt werden.

*Aus Sicht des NKR sind folgende Aspekte zu berücksichtigen, um den Digitalcheck zum Erfolg zu führen:*

- **Bandbreite definieren:** Der Digitalcheck sollte sich in der ersten Ausbaustufe auf die Interaktion der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit dem Staat konzentrieren (Leistungs- und Ordnungsverwaltung). Im Einzelfall und perspektivisch systematisch sollte er auch zivilrechtliche Austauschverhältnisse umfassen.

<sup>6</sup> NKR-Gutachten 2020 „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“ – <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/service/pressemittelungen-abonnieren/nkr-gutachten-digitale-verwaltung-braucht-digitaltaugliches-recht-der-modulare-einkommensbegriff-1930016>

- **Auch ex post anwenden:** Der Digitalcheck sollte nicht nur ex ante, d. h. bei laufenden Rechtsetzungsvorhaben, Anwendung finden. Sowohl das Fachrecht, vor allem aber das querschnittlich wirkende Verwaltungsverfahrensrecht, sollten im Rahmen von ex-post-Betrachtungen auf Aspekte der Digitaltauglichkeit hin überprüft werden.
- **Nicht nur Hürden senken, sondern Digitalisierung aktiv unterstützen:** Der Digitalcheck sollte sich nicht darauf beschränken, nur analoge Hürden für den digitalen Vollzug zu beseitigen. Er sollte aktiv darauf hinwirken, den Vollzug zu vereinfachen und die Potentiale der Digitalisierung zur effizienteren Gestaltung von Prozessen voll auszuschöpfen. Dazu gehört vor allem, auf einen größeren Standardisierungs- und Automatisierungsgrad hinzuwirken, einschlägige Vorgaben aus einem möglichen neuen OZG und dem E-Government-Gesetz zu beachten sowie einheitliche Basisinfrastrukturkomponenten des föderalen IT-Verbundes nachzunutzen. Insgesamt sollte ein „aktivierendes Prüfen“ dazu führen, dass der digitale Vollzug, wo immer möglich, als primäre Vollzugsvariante betrachtet und den IT-Entwicklern eine Umsetzung explizit erleichtert wird („digital by default“). Dazu gehört auch, sich den lokalen Vollzug genauer – als bisher üblich – anzuschauen und z. B. für klar definierbare Standardfälle möglichst abschließende Entscheidungsparameter vorzugeben, damit Verwaltungsentscheidungen einfacher getroffen und leichter digital unterstützt, in Teilen sogar automatisiert werden können.
- **Verbindliche Entwicklungsstufen definieren:** Die Bundesregierung muss einen verbindlichen Entwicklungspfad definieren, der nachvollziehbar erkennen lässt, in welchen Schritten und bis wann welche konkret umrissenen Ausbaustufen erreicht werden sollen. Bis 2025 sollte der Digitalcheck aus einer hinreichend vollständigen und gut anwendbaren Methodik bestehen und sich von einfacheren Fragen, wie dem Ersetzen der Schriftform, über Fragen der Nachnutzung bestehender Daten hin zu anspruchsvolleren Fragen, wie der Vollzugsautomatisierung, entwickelt haben.
- **Methodik einfach halten:** Der Digitalcheck muss – gerade zu Beginn – methodisch einfach gehalten werden und intuitiv anwendbar sein. Wenn sich im Rahmen der täglichen Prüfpraxis operative Änderungsbedarfe ergeben, sollten diese schnell vollzogen werden. Im Sinne eines agilen Projektansatzes sollten solche kleinen Änderungen durch ein Kernteam aus BMI, NKR und ausgewählten Ressorts entschieden werden dürfen. Dadurch soll erreicht werden, dass unverhältnismäßig aufwändige und wenig wirksame schnell zu Gunsten besser funktionierender Methodenbestandteile ausgetauscht werden. Die Anwendbarkeit und Wirksamkeit des Verfahrens muss kontinuierlich evaluiert werden.
- **Hilfsmittel anbieten:** So übersichtlich die Methodik gehalten werden soll, so inhaltlich anspruchsvoll können einzelne Leitfragen sein. Deshalb bedarf es zusätzlicher Hilfsmittel, um die durch den Digitalcheck aufgeworfenen Fragen in ihren praktischen, technischen und rechtlichen Dimensionen auch durch technisch weniger versierte Legistinnen und Legisten leicht beantworten zu können. Z. B. gibt es bereits die Methode der Schutzbedarfsfeststellung. Wenn es den Legistinnen und Legisten ermöglicht würde, ihre Regelungen hier leicht in die bereits vordefinierten Kategorien einzusortieren, würden sich bestimmte Folgefragen im Grunde von selbst beantworten – etwa welche Identifizierungs- und Authentifizierungswege erforderlich sind, welche technischen Möglichkeiten dafür zur Verfügung stehen und welche rechtliche Formulierungsmodu-

le für ein Schriftformäquivalent oder eine Registerabfrage genutzt werden sollten. Letztere können in verschiedenen Ausprägungen im Verwaltungsverfahrenrecht oder im E-Government-Gesetz modularartig vordefiniert und dann im Fachrecht referenziert werden.

- **IT-Sicherheit und Datenschutz nicht vergessen:** Bei der Durchführung des Digitalchecks müssen Aspekte der IT-Sicherheit, des Datenschutzes und Datenzugangs für die weitere Nutzbarkeit und öffentliche Zugänglichmachung berücksichtigt werden, umerforderliche rechtliche und verfahrenstechnische Grundlagen von Anfang an zu berücksichtigen.
- **Visualisierungen und Beteiligung als zentrale Methoden:** Ein wesentliches Hilfsmittel für den Digitalcheck sind Prozessvisualisierungen, wie sie z. B. im Rahmen des föderalen Informationsmanagements bereitgestellt werden. Ergänzt durch Entscheidungsbäume, sollten solche grafischen Darstellungen zum Standardwerkzeug für Legistinnen und Legisten und gängige Grundlage für den Austausch mit Betroffenen, Vollzugs- und IT-Experten sein. Dieser Austausch könnte durch Gesetzgebungslabore oder ähnliche Formate unterstützt werden.
- **Coaching vor Schulungen:** Auch wenn es das Ziel sein muss, Methodik und Instrumente so leichtgängig zu gestalten, dass Schulungen im Grunde unnötig sind, bedarf es trotzdem persönlicher Unterstützungsleistungen. Im besten Fall könnten betroffene Rechtsetzungsreferaten Coachingleistungen zur Verfügung gestellt werden, die im konkreten Bedarfsfall helfen. Anleitungen und Checklisten sollten über die eGesetzgebungs-Plattform bereitgestellt werden.
- **Zentrum für Legistik als Methoden- und Unterstützungseinheit:** Ein solches Hilfsan-

gebot zu entwickeln und zu betreiben und auch die Methodik langfristig weiterzuentwickeln sollte Aufgabe einer spezialisierten Stelle sein. Das geplante Zentrum der Legistik sollte diese Aufgaben übernehmen und zügig eingerichtet werden. Hier könnte auch eine Task-Force Digitalcheck angesiedelt sein, die die Ressorts bei zeitkritischen Regelungsvorhaben in Fragen der Digitaltauglichkeit unterstützt.

## 2.2. Umfassende Beteiligung – Kein Praxischeck ohne ausreichende Fristen

Der Digitalcheck beinhaltet Fragen der Praxis-tauglichkeit und Nutzerzentrierung. Beide Aspekte sind auch jenseits der Digitaltauglichkeit wichtige Leitprinzipien der Besseren Rechtsetzung. Das notwendige Wissen, wie Regeln in der Praxis wirken, welche Abhängigkeiten es zu anderen Vorgaben und Standards, zu praktischen Vollzugsfragen und technischen Möglichkeiten gibt, ist bei den Betroffenen vorhanden. Es möglichst frühzeitig und mit der gebotenen Offenheit in den Gesetzesvorbereitungsprozess einzubeziehen ist die eigentliche Herausforderung. Denn der Gesetzgebungs- und in den Ministerien vorgelagerte Gesetzesvorbereitungsprozess wird von vielen Faktoren und Zwängen bestimmt. Immer häufiger – und auch jenseits kurzfristiger Krisengesetzgebung – sind Rechtsetzungsverfahren durch große Eile geprägt. Die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgehaltenen Fristen zu Beteiligung anderer Ressorts werden viel zu oft nicht eingehalten. Für die Einbindung Betroffener und von Verbänden, Ländern und Kommunen bestehen nicht einmal formale Fristen. Es erstaunt insofern nicht, dass eine solche Beteiligung von den federführenden Bundesministerien häufig als rein formaler Akt behandelt wird, ohne ernsthafte Bestrebung, im Sinne einer ech-

ten Alternativenprüfung und Evidenzbasierung auf Vollzugsfragen einzugehen.

Der Umgang mit Beteiligungsfristen ist für die Frage, wie Qualität und Praxistauglichkeit von Gesetzen verbessert werden können, von fundamentaler Bedeutung. Ohne ausreichende Fristen sind weder Praxis- noch Digitalcheck möglich und können Wirksamkeit und Kostenfolgen unterschiedlicher Regelungsalternativen nur sehr begrenzt beurteilt werden. Damit wird die Fristenfrage zu einer zentralen Frage guter Gesetzgebung.

Es ist die Auffassung des NKR, dass es hier ganz klar einer Trendumkehr bedarf und die sich über die letzten Jahre abzeichnende Entwicklung zunehmend kurzer Gesetzgebungsfristen gestoppt werden muss (vgl. Abb. 5). Innerhalb der Bundesregierung kommt dem Bundeskanzleramt eine besondere Verantwortung zu, da hier maßgeblich über die Kabinettzeitplanung entschieden wird. Bei allem Verständnis für krisenbedingte Dringlichkeiten ist es nicht akzep-

tabel, dass regelmäßig nur Fristen von wenigen Tagen, manchmal auch nur wenigen Stunden, gewährt werden. Dies betrifft den NKR in besonderer Weise, da Angaben zum Erfüllungsaufwand und andere Aspekte der Besseren Rechtsetzung durch die Ressorts häufig erst ganz am Ende eines Abstimmungsprozesses behandelt werden. Die Beteiligungsfristen der Gemeinsamen Geschäftsordnung sind einzuhalten. Der zum Regelfall gewordene Ausnahmefall der Fristverkürzung muss wieder Ausnahme werden. Ansonsten wird eine seriöse Prüfung seitens des NKR erheblich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. Dies betrifft im Übrigen auch die Länder und Verbände. Da anzunehmen ist, dass Krisen und krisenhafte Situationen immer wieder auftreten können, nach Ansicht des NKR braucht es eine Strategie, wie Gesetzgebung auch im Krisenmodus ausreichend Raum für Qualitätssicherung und echte Beteiligung lässt. Der NKR wird sich in Zukunft intensiver mit der Fristenfrage befassen und die zeitlichen Abläufe der Regelungsvorhaben verstärkt dokumentieren und auswerten.

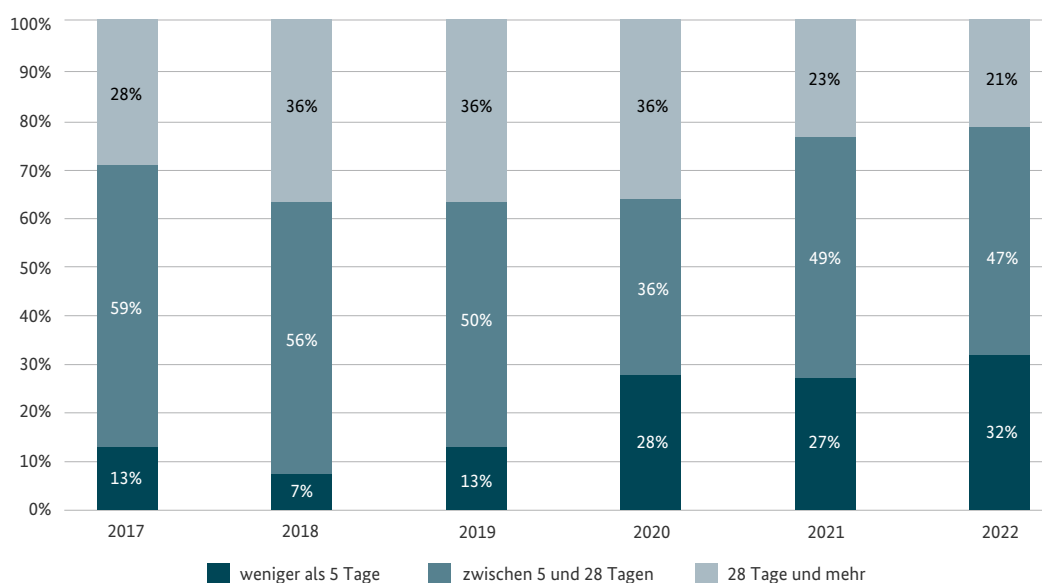


Abb. 5: Fristen für Regelungsvorhaben in den Jahren 2018 – 2022 (Anteil an geprüften Regelungsvorhaben)

### *Erst der Inhalt, dann die Paragraphen*

Die negativen Folgen mangelhafter und zeitlich zu knapp bemessener Beteiligungsverfahren für die Qualität der Gesetzgebung, d. h. auf die Adressatengerechtigkeit und Praxistauglichkeit rechtlicher Vorgaben wurden im NKR-Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ ausführlich untersucht ([www.gute-gesetze.de](http://www.gute-gesetze.de)). Die Empfehlungen für ein viel stärker auf Praxisbeteiligung und Lösungsoffenheit ausgerichtete Gesetzgebungsverfahren wurden in einem Praxisprojekt erprobt und bestätigt. Seither hat sich auch das Projekt „Re-Design der ministeriellen Gesetzesvorbereitung“ von Work4Germany vertieft mit diesen Fragen beschäftigt und auf ähnliche Weise für eine Reform der Gesetzesvorbereitung votiert.<sup>7</sup> Gemeinsames Anliegen dieser Reformansätze ist es, die Gesetzgebungsexperten in den Ministerien mit Wissensträgern aus der Praxis, mit Betroffenen, mit IT-Experten und Wissenschaftlern zusammenzubringen. In Gesetzgebungslaboren sollen interdisziplinäre Teams auf Basis visualisierter Wirk- und Prozessmodelle die intendierten und nichtintendierten Folgen unterschiedlicher Regelungsvarianten bewerten und geeignete Lösungswege aufzeigen.

### *Vermehrt Praxischecks durchführen*

Dass diese Art des intensiven Austauschs mit der Praxis zu wirksameren, effizienteren Regeln und besseren Politikergebnissen führt zeigt ein Pilotprojekt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Im Rahmen eines Praxischecks wurden im direkten und vollzugs-

orientierten Austausch mit den Gesetzesadressaten rechtliche Hürden für die stärkere Nutzung von Photovoltaikanlagen auf Dächern des Einzelhandels untersucht. Der Praxischeck wurde hier unabhängig von einem laufenden Gesetzgebungsvorhaben durchgeführt und war insofern nicht durch zeitliche oder akute politische Zwänge beeinträchtigt. Im Ergebnis zeigt der Praxischeck sehr klare und einfach umzusetzenden Rechtsanpassungsbedarfe auf. Teile davon haben bereits den Weg in Gesetzesnovellen gefunden. Der NKR selbst hat mit seinem Projekt „Grundstückskauf – Von der „Schneckenpost“ ins Digitalzeitalter“<sup>8</sup> bereits 2019 einen solchen Praxischeck durch- und vorgeführt.

An dieser Stelle wird deutlich, dass die Grenzen zwischen einer ex-ante und ex-post-Betrachtung fließend sind, weshalb in der Wissenschaft von einem Rechtsetzungskreislauf die Rede ist. Insofern sollten Praxischecks nicht nur ex ante im Rahmen laufender Regelungsvorhaben zum Einsatz kommen, sondern auch fester Bestandteil ex post durchgeführter Evaluierung und Grundlage zukünftiger Rechtsänderungen werden. Angesichts des hektischen Politikbetriebs liegt in einer verstärkten ex-post-Analyse auch die Chance, jenseits knapper Fristen laufender Regelungsvorhaben in eine größere Praxistauglichkeit von Gesetzen zu investieren. Nur wenn von der Politik ausreichend Raum für eine evidenzbasierte und praxisorientierte Gesetzgebung gegeben und diese gegenüber der Ministerialverwaltung auch eingefordert wird, können politische Zielvorstellungen in wirksame und effiziente Regulierung münden. Wirksames Regieren beginnt bei einer guten Gesetzgebung.

<sup>7</sup> Diskussionspapier „Re-Design der ministeriellen Gesetzesvorbereitung“ – <https://work-archive.4germany.org/project/ministerielle-gesetzesvorbereitung-fellows-2020/>

<sup>8</sup> Projektbericht Grundstückskauf – Von der „Schneckenpost“ ins Digitalzeitalter – <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/aktuelles/grundstueckskauf-von-der-schneckenpost-ins-digitalzeitalter-1707476>



Der Wunsch nach einer besseren Einbindung wird auch und immer wieder von Seiten der Bundesländer und Kommunen vorgetragen. Von der Ministerpräsidentenkonferenz war bereits 2020 ein „Gemeinsames Programm von Bund und Ländern für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung“<sup>9</sup> beschlossen worden. Darin finden sich u. a. Forderungen nach einer besseren und sehr frühzeitigen Einbeziehung Betroffener sowie nach auskömmlichen Beteiligungsfristen in der förmlichen Abstimmungsphase. Tatsächlich geändert hat sich in der Praxis allerdings noch nichts. Das wird auch daran deutlich, dass der häufigste Kritikpunkt in NKR-Stellungnahmen die mangelhafte Darstellung des Vollzugsaufwands wegen fehlender Einbindung von Ländern- und Kommunen ist.

Rückenwind in seinem Bestreben, die Gesetzesfolgenabschätzung im föderalen Mehrebenensystem zu verbessern, verspricht sich der NKR von seinen Schwestergremien in den Ländern. Neben Sachsen und Baden-Württemberg hat im Berichtszeitraum auch Bayern einen Landes-NKR eingerichtet. Zusammen mit den sog. Clearingstellen Mittelstand in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen gibt es eine wachsende Zahl an für den Bürokratieabbau spezialisierten Einrichtungen.

### 2.3. *Entwicklungen in der EU, RegWatchEurope*

Ein erheblicher Teil der besonders für Wirtschaft und Verwaltung relevanten Regelungen hat seinen Ursprung auf EU-Ebene. Um sich die Folgekosten europäischer Vorgaben für Deutschland besser vorstellen und vermeidbare Aufwände in Brüssel adressieren zu können,

besteht für die Bundesministerien die Pflicht diese im Rahmen des sogenannten EU-ex-ante-Verfahrens abzuschätzen. Neben diesen Maßnahmen auf nationaler Ebene gibt es auch auf Ebene der EU Bemühungen zum Bürokratieabbau. Insbesondere die Europäische Kommission und zunehmend auch das Europäische Parlament überprüfen eigene Regelungsvorschläge auf ihre Folgewirkungen.

Mit der Mitteilung zur Besseren Rechtsetzung vom 29. April 2021 hat die Europäische Kommission mehrere Maßnahmen zur Weiterentwicklung des bestehenden Systems angekündigt. Insbesondere wurde die „One in one out“-Regel auf EU-Ebene formell eingeführt. Nach einer Pilotphase im zweiten Halbjahr 2021 wird die Regel ab 2022 für alle neuen Initiativen, die auf einer Folgenabschätzung basieren, angewendet. Berücksichtigt werden dabei ausschließlich die Bürokratiekosten der Wirtschaft sowie für Bürgerinnen und Bürger. Es ist aktuell noch zu früh, um die Wirksamkeit der Regel zu bewerten. Eine erste Überprüfung ist für das Jahr 2023 geplant.

Eine weitere Neuerung ist die Erweiterung des Mandats des Regulatory Scrutiny Board (RSB), eines bei der Europäischen Kommission angesiedelten Kontrollgremiums. Die neuen Prüfpunkte umfassen u. a. die „One in one out“-Regel, Folgenabschätzungen zu Klima- und Umweltaspekten sowie eine strategische Vorausschau.

Der Austausch mit den EU-Institutionen findet vor allem im Rahmen des RegWatchEurope Netzwerks statt, dessen Vorsitz zurzeit das tschechische Schwestergremium des NKR, das Regulatory Impact Assessment Board, innehat.

<sup>9</sup> Beschluss und Zwischenbericht zum „Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung“ – <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/erstes-gemeinsames-programm-von-bund-und-laendern-fuer-rechtsvereinfachung-praxisorientierung-in-der-gesetzgebung-und-verstaendlichkeit-im-verwaltungshandeln-1824830>



### **Was ist das Netzwerk RegWatchEurope?**

Der NKR ist Teil des Netzwerks RegWatchEurope mit derzeit acht unabhängigen Kontroll- und Beratungsgremien in Europa. Ähnlich wie der NKR sind diese Gremien beauftragt, Folgenabschätzungen zu prüfen bzw. Hinweise und Empfehlungen zur Besseren Rechtsetzung zu geben. Neben dem deutschen NKR sind folgende Gremien Mitglied im Netzwerk:

- *Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) aus den Niederlanden,*
- *Danish Business Regulation Forum (DBRF) aus Dänemark,*
- *Finnish Council of Regulatory Impact Analysis (FCRIA) aus Finnland,*
- *Swedish Better Regulation Council (SBRC) aus Schweden,*
- *Norwegian Better Regulation Council (NBRC) aus Norwegen,*
- *Regulatory Impact Assessment Board (RIAB) aus der Tschechischen Republik sowie*
- *Regulatory Policy Committee (RPC) aus dem Vereinigten Königreich.*

Ziel des Netzwerks ist der Austausch von Erfahrungen und Best-Practice-Beispielen bei Bürokratieabbau und Besserer Rechtsetzung durch Workshops und regelmäßige Treffen. Das Netzwerk vertritt gemeinsame Interessen auf EU-Ebene, z. B. gegenüber dem zuständigen Vize-Präsidenten der Europäischen Kommission Maroš Šefčovič. Der Vorsitz wechselt jährlich und orientiert sich, so weit möglich, an den Ratspräsidentschaften.

*Die aktuellen Prioritäten des Netzwerks sind u. a.:*

- ***Effektivere Umsetzung und effizienterer Vollzug des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten:*** In einem Schreiben an den Vize-Präsidenten Šefčovič hat RegWatchEurope die Europäische Kommission aufgerufen, diese Aspekte der Rechtssetzung mehr in den Mittelpunkt zu stellen.
- ***Lehren aus Krisengesetzgebung:*** Das Netzwerk hat, basierend auf den Erfahrungen der Mitglieder mit der Gesetzgebung während der Corona Pandemie, einen Workshop im Rahmen

der Conference of Directors and Experts of Better Regulation (DEBR) organisiert. Die Schwerpunkte waren die Nutzung der Folgenabschätzungen, Konsultationsverfahren und ex-post-Evaluierung der Krisengesetzgebung.

- ***Systematische Anwendung der Instrumente Besserer Rechtsetzung auf EU-Ebene:*** In der gemeinsamen Stellungnahme zu der Mitteilung der Europäischen Kommission hat das Netzwerk verdeutlicht, dass nicht nur die Kommission, sondern auch das Europäische Parlament und insbesondere der Europäische Rat die Verantwortung für die Qualität der EU-Rechtssetzung tragen.

---

# 3

*Digitalisierung  
und Modernisierung  
der Verwaltung*

---

### 3.1. Digitalisierung der Verwaltung

Die Digitalisierung der Verwaltung ist einer der wichtigsten Hebel zum Bürokratieabbau. Staatliche Leistungen online zu beantragen, Nachweise auf einfache Art zu erbringen oder gesetzlichen Dokumentations- und Meldepflichten elektronisch nachzukommen, erspart den Betroffenen nicht nur Wege- und Wartezeiten sowie Kosten, sondern erleichtert es in der Regel auch, den richtigen Ansprechpartner zu finden oder Formulare korrekt auszufüllen. Gut gemachte Verwaltungsdigitalisierung geht mit einer Vereinfachung der zu Grunde liegenden Verwaltungsprozesse einher, bietet Serviceleistungen aus einer Hand und sucht Daten und Nachweise auf Seiten der Verwaltung zusammen, anstatt Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen damit zu belasten.
































Digitale Abläufe erleichtern auch das Arbeiten auf Seiten der Verwaltung. Wie wichtig das ist, zeigt sich insbesondere in Krisenzeiten. Ob bei der Registrierung Hunderttausender Flüchtlinge 2015/16, bei der Erfassung und Weiterleitung von Inzidenzwerten oder bei der Auszahlung von Coronahilfen und Energiepauschalen – mit einer funktionierenden staatlichen IT, die über die Ebenen der Kommunen und Länder bis zum Bund nahtlos zusammenspielt, wäre so manche Krisenreaktion des Staates einfacher, schneller, effektiver und kostengünstiger möglich gewesen. Eine leistungsfähige Digitalverwaltung ist damit nicht nur Voraussetzung für bürger- und unternehmensfreundliche Services, sondern entscheidend für die Handlungs- und Krisenfestigkeit des Staates.

Dass Staat und Verwaltung erfolgreich digitalisiert werden können und welche Einspar- und Serviceeffekte dadurch zu erzielen sind, zeigen nicht nur inspirierende Beispiele führender Digi-

tal-Nationen, sondern auch etliche Gutachten vergangener Jahre. Allein: Deutschland tut sich schwer, bei der Digitalisierung Fuß zu fassen und längst als notwendig erkannte Maßnahmen zügig und überzeugend umzusetzen. Mit jedem internationalen Ranking, das Deutschland im hinteren Mittelfeld der entwickelten Staaten verortet, wächst das Problembewusstsein hierzulande und zeigt sich, dass es kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem gibt.

An dieser Einschätzung hat auch das mit großen Ambitionen verbundene Onlinezugangsgesetz (OZG) nichts geändert. Im Gegenteil: Im fünften Jahr seiner Umsetzung und mit Auslaufen der gesetzten Frist, bis Ende 2022 alle relevanten Verwaltungsleistungen flächendeckend und nutzerfreundlich digitalisiert zu haben, zeigt sich, dass die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland noch nicht merklich vorangekommen ist – und das trotz gesetzlicher Pflicht, trotz erheblicher Anstrengungen in allen Verwaltungen und trotz üppiger Gelder vom Bund.

Richtig ist: Die Verwaltung hat sich auf den Weg gemacht. Strukturen wurden geschaffen, Projekte aufgesetzt, ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Ländern verabredet. Konkrete, für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltungen greifbare Ergebnisse sind jedoch erst in Ansätzen zu erkennen. Auch der zuletzt von Bundesregierung und Ländern initiierte OZG-Booster für das schnellere Fertigstellen ausgewählter OZG-Leistungen konnte keine echte Beschleunigung bewirken. Abb. 6 zeigt, dass zwei Monate vor Ende der Umsetzungsfrist erst 33 von ursprünglich geplanten 575 Onlineleistungen in der Mehrheit der Bundesländer angeboten werden. 29 davon als reine Bundesleistungen, die per se flächendeckend verfügbar sind.

14 OZG- THEMENFELDER	FEDERFÜHRUNG BUND	FEDERFÜHRUNG LAND	OZG-LEISTUNGEN IN BEARBEITUNG <sup>1</sup>	DAVON IN PLANUNG	ODER IN UMSETZUNG	ODER GO-LIVE <sup>2</sup>	DAVON FLÄCHEN- DECKUNG ERREICHT <sup>3</sup>
Arbeit & Ruhestand	 BMAS	 NW	26	1	19	6	2
Bauen & Wohnen	 BMI	 MV	37	13	15	9	2
Bildung	 BMBF	 ST	13	2	9	2	1
Ein- und Auswanderung	 AA	 BB	11	0	7	4	0
Engagement & Hobbies	 BMI	 KSV  NW	25	12	11	2	1
Familie & Kind	 BMFSFJ	 HB	24	3	14	7	1
Forschung & Förderung	 BMI	 BY	18	8	7	3	2
Gesundheit	 BMG	 NI	23	1	6	16	2
Mobilität & Reisen	 BMVI	 HE  BW	48	2	35	11	2
Querschnittsleistungen	 BMI	 BE	18	7	10	1	5
Recht & Ordnung	 BMJV	 SN	5	0	4	1	1
Steuern & Zoll	 BMF	 HE	22	0	9	13	7
Umwelt	 BMU	 SH  RP	40	6	29	5	1
Unternehmensführung und -entwicklung	 BMWi	 HH	30	3	12	26	6
Stand 05.10.22			351 (von ca. 575)	58 (von 381)	187 (von 381)	106 (von 381)	33 (von 106)

1 – Nicht gezählt werden Leistungen, die außerhalb des OZG-Digitalisierungsprogramms umgesetzt werden oder wegen geringer Priorität zurückgestellt wurden.  
2 – Status erreicht, wenn a) für min. eine zugehörige Verwaltungsleistung ein Go-Live, b) min. im Reifegrad 2, c) in min. einer Kommune erfolgt ist.  
3 – Für Bundesleistungen wird Flächendeckung angenommen, wenn Online-Service über Bundesportal verfügbar, für Landes- und Kommunalleistungen, wenn Online-Service in min. 9/16 Ländern verfügbar.

Abb. 6: Umsetzungsstand des OZG

So gering die greifbaren Ergebnisse sein mögen, umso größer sind die gesammelten Erfahrungswerte und Erkenntnisse, warum die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland so schwergängig ist.

*Aus Sicht des NKR hat dies mehrere Gründe, von denen einige wesentliche kurz dargestellt werden sollen:*

- Wenn komplizierte Koordinierungs- und Abstimmungsstrukturen auf facettenreiche Herausforderungen treffen, entsteht eine Komplexität, die die handelnden Akteure überfordert, die Entscheidungen erschwert und Entwicklungen verlangsamt. Genau das ist bei der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland der Fall. Der Versuch, über aufwändige, in die gesamte Breite des föderalen Bundesstaates wirkende Programmstrukturen eine effektive und effiziente Steuerung zu erreichen, war nicht vom erwarteten Erfolg gekrönt und wird inzwischen von vielen sogar als gescheitert angesehen.
- Da IT-Lösungen arbeitsteilig erstellt und dann in der Breite Deutschlands nachgenutzt werden sollen (EfA-Prinzip), warten Länder und Kommunen auf die Ergebnisse der Federführer – oder programmieren am Ende doch wieder selbst. Was fehlt, sind orchestrierende Vorgaben, wie Standards und Schnittstellen, die es erlauben würden, dass die Akteure sehr dezentral und eigenständig entscheiden könnten, die Dinge am Ende aber doch zusammenpassen.
- Sofern im Rahmen des EfA-Prinzips gute Lösungen entstehen, bestehen momentan erhebliche Hürden, diese auf einfache Weise weiterzugeben bzw. zu übernehmen. Zwar ist der Vorschlag des NKR zur Einrichtung eines Marktplatzes für IT-Lösungen inzwischen auf-

gegriffen worden. Dieser steht aber noch ganz am Anfang und ist noch nicht zum zentralen Baustein einer Distributionsstrategie geworden. Gleiches gilt für die Bereitstellung standardisierter, auf industriellem Leistungsniveau operierender Betriebsplattformen, wie sie mit der sog. Cloud-Technologie möglich sind.

- Dass Daten nur einmal gegenüber der Verwaltung angegeben und ansonsten nachgenutzt werden können, ist Grundvoraussetzung für medienbruchfreie und einfache Onlinedienste. Um solche Datenaustausche zu ermöglichen und (datenschutz-)rechtlich abzusichern, wurden in den letzten Jahren sowohl für den Bereich der Bürgerinnen und Bürger, als auch für den Bereich der Unternehmen maßgebliche Gesetze erlassen. Deren Umsetzung ist inzwischen angelaufen, soll bis Ende des Jahrzehnts dauern, liegt in Teilen aber schon hinter dem Zeitplan zurück. Deutschland fehlt weiterhin ein modernes und leistungsfähiges öffentliches Datenmanagement.

Da die Umsetzungsfrist Ende des Jahres ausläuft, wächst die Erwartungshaltung, das OZG zu novellieren. Das BMI hat ein OZG 2.0 angekündigt. Offen ist, in welchem Maße eine Novellierung dafür genutzt wird, aus den letzten fünf Jahren zu lernen und mit welcher Konsequenz bei der zu Grunde liegenden Strategie umgesteuert wird.

Der NKR hat die Umsetzung des OZG in den letzten Jahren eng begleitet und immer wieder Vorschläge für eine Weiterentwicklung unterbreitet. Aus Sicht des NKR sollte die Bundesregierung ein OZG 2.0 dafür nutzen, das architektonische und organisatorische Fundament der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland zu verbessern. Im Kern muss es darum gehen, den bisher geltenden Einer-für-Alle-Ansatz (EfA) nicht mehr auf die Entwicklung von Software zu fokussieren, sondern auf all jene Bestandteile eines föderalen IT-Ver-

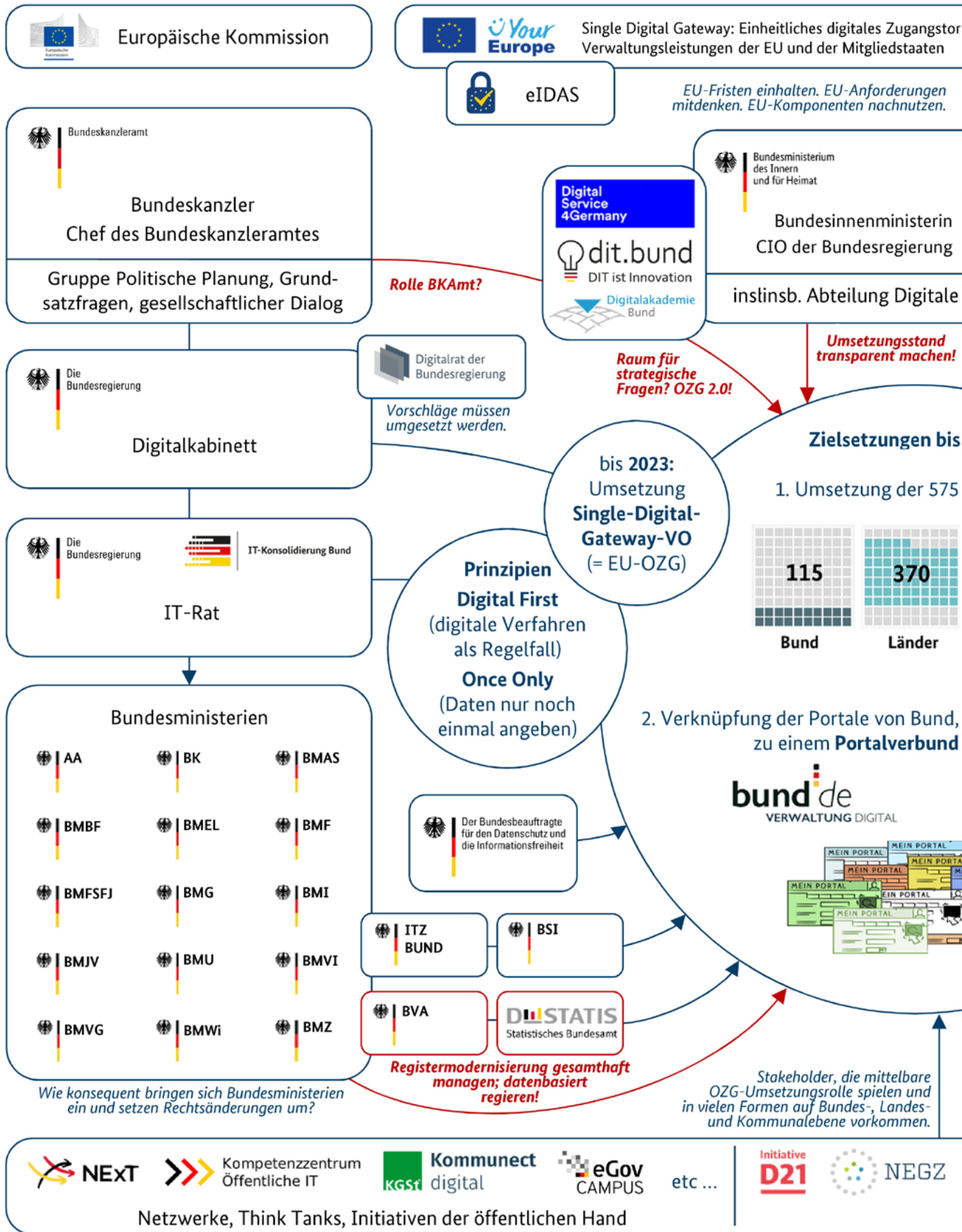
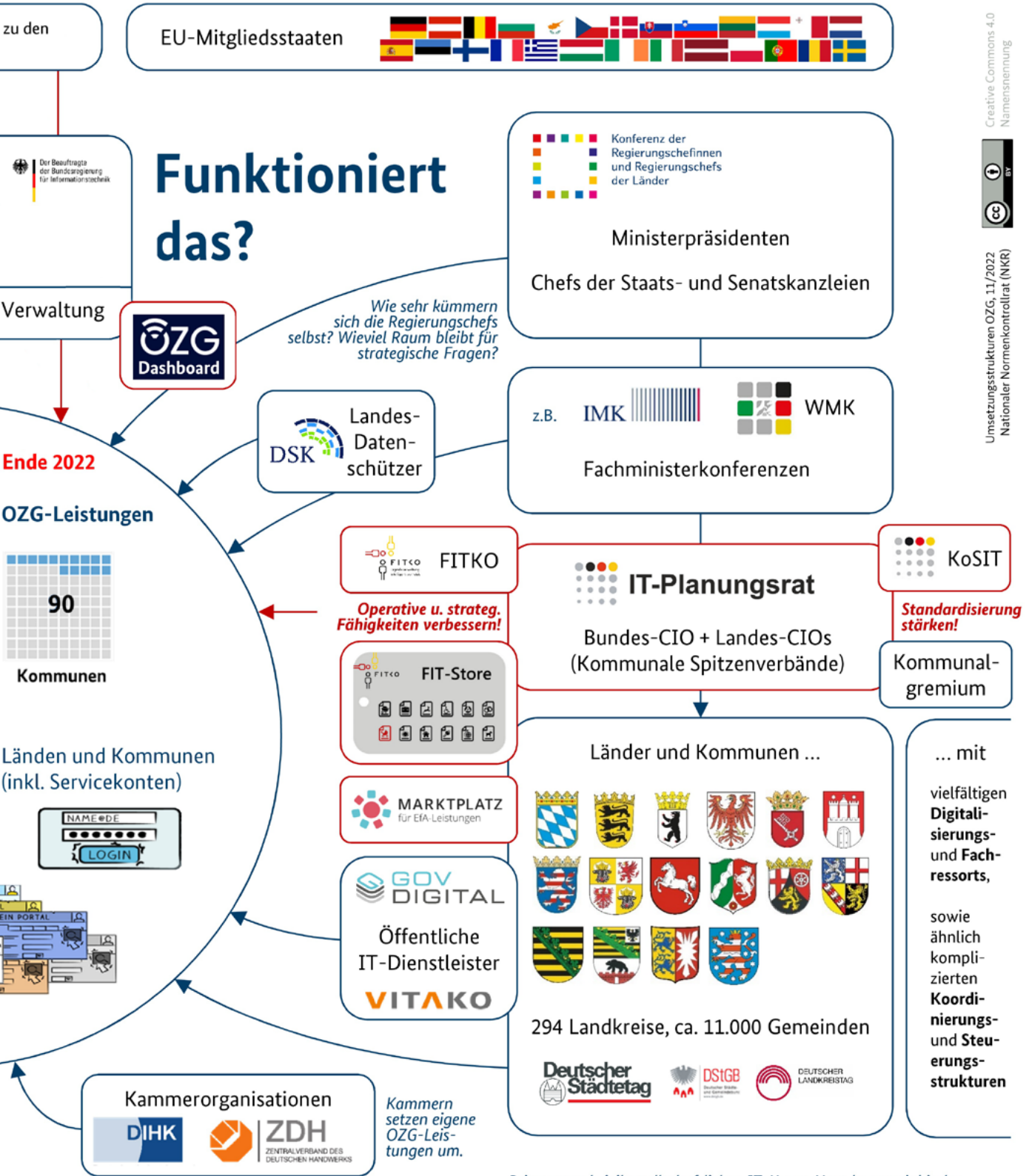


Abb. 7: Viele Digitalisierungsverantwortliche und komplexe Umsetzungsstrukturen in Deutschland





Privates und zivilgesellschaftliches IT-Know-How besser einbinden.

Netzwerke, Think Tanks, Initiativen mit Privaten

NSGZ  
Nachwuchsnetzwerk  
Digitale Verwaltung

AWW

Public Service Lab

GovTech Campus  
Deutschland

etc ...

Private IT-Dienstleister

bitkom

DATABUND

etc ...

bundes anzuwenden, deren Konzeption, Steuerung und Betrieb „vor die Klammer“ gehören, d. h. Fach- und Verwaltungsebenen, die übergreifend definiert werden müssen. Dazu gehören vor allem Standards und Schnittstellen sowie Basisinfrastrukturen und Basisdienste, die zusammen den Kern einer föderalen IT-Plattform ausmachen. Diese Plattformkomponenten sind in ihrer Vielfalt sehr beschränkt und sollten durchaus zentral oder zumindest in stärkerem Maße konzentriert betrieben werden. Diese stabile Plattform ist das Fundament für die Entwicklung vielfältiger, aber interoperabler Fachverfahren und Spezialdienste, die sehr dezentral und entsprechend der vielfältigen Anforderungen der ganz unterschiedlichen Gebietskörperschaften und Behörden in Deutschland entstehen könnten.

### *Empfehlungen für ein OZG-Folgegesetz*

Um diesen abstrakten Leitsatz zu konkretisieren, möchte der NKR fünf wesentliche Empfehlungen skizzieren. Detailliert hat er diese bereits im September 2021 im Monitor Digitale Verwaltung #6<sup>10</sup> beschrieben. Diese Einschätzungen werden auch von anderen Stakeholdern im OZG-Prozess geteilt und sollten dringend in einen offenen Diskussionsprozess um das OZG 2.0 erörtert werden.

1. *EfA-Standards und EfA-Basiskomponenten statt EfA-Software:* Die Entwicklung von EfA-Software ist eine vom Grundsatz her nachvollziehbare Idee. Aber teure Einheitslösungen, die innovationsförderlichen Wettbewerb behindern und die unterschiedlichen Anforderungen in den Kommunen kaum erfüllen können, helfen nur bedingt weiter. Die Entwicklung von Software sollte allen Anbietern überlas-

sen bleiben. Deren Angebotsvielfalt, die allen Bedarfen gerecht werden kann, ist dann kein Problem, wenn Schnittstellen und Standards offen und klar definiert und die architektonischen Vorgaben einer föderalen IT-Plattform berücksichtigt werden. Zur Plattform gehören Basisinfrastrukturkomponenten wie Cloud-Betriebsumgebungen, elektronische ID, Unternehmens- und Bürgerkonto, Datenschutzcockpit, Postfach- und Bezahlungsfunktion, Register etc. Weniger Vielfalt bei den Kernkomponenten (EfA-Basiskomponenten), dafür mehr Wettbewerb bei den Softwarelösungen, eingebettet in ein orchestrierendes Architekturmanagement und verpflichtet auf ein klares, öffentliches Standardisierungsregime (EfA-Standards) – das muss Ziel und Gegenstand eines OZG 2.0 sein.

2. *Registermodernisierung als gleichrangig zum OZG betrachten:* Echte Verwaltungsdigitalisierung in einem hohen, d. h. nutzerfreundlichen Reifegrad ist nur dann möglich, wenn Daten, die an einer Stelle in der Verwaltung vorhanden sind, an anderer Stelle weiterverwendet werden können – und das unter den Maßgaben des Datenschutzes und der Datensicherheit. Papiernachweise sind durch Registerabfragen zu ersetzen, die händische Unterschrift durch elektronische ID-Lösungen, wie die des elektronischen Personalausweises. Dies erfordert eine durchsetzungsstarke, übergreifende und personell leistungsfähige Gesamtkoordinierung und Umsetzung der Registermodernisierung in all ihren Facetten und Unterprojekten. Gleiches gilt für die Einführung anwendungsfreundlicher eID-Lösungen, die genauso für staatliche

<sup>10</sup>Monitor Digitale Verwaltung #6 – <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1958282/70fdb29d2a322a1e6731e-9d92a132162/210908-monitor-6-data.pdf?>



wie für privatwirtschaftlich Anwendungsfälle taugen. Bereits eingetretene Verzögerungen, z. B. beim Unternehmensbasisregister müssen adressiert und mit mehr politischer Aufmerksamkeit behoben werden. Registerlücken, wie das fehlende Gebäude- und Wohnungsregister, müssen geschlossen, eine Konsolidierung der Datenbestände und Datenaustauschstrukturen – auch in Bezug auf Statistik und Zensus – endlich in Angriff genommen werden. Die Registermodernisierung ist das Fundament jeder Verwaltungsdigitalisierung und wird in Deutschland bei allem Engagement der Projektbeteiligten insgesamt noch immer viel zu stiefmütterlich behandelt.

3. *OZG-Marktplatz zum föderalen „IT-Kaufhaus“ ausbauen:* Wer Verwaltungsdigitalisierung beschleunigen will, muss die Transaktionskosten für Identifizierung, Beschaffung, Betrieb und Weiterentwicklung geeigneter IT-Lösungen radikal senken. FIT-Store und OZG-Marktplatz wollen diese Herausforderung lösen, gehen im Ansatz aber noch nicht weit genug. Es braucht ein föderales „IT-Kaufhaus“, das es Behörden aller Art sehr leicht macht, vergaberechtlich vorgeprüfte, mit den Standards des föderalen IT-Verbundes kompatible, einfach in Betrieb zu nehmende, datenschutzrechtlich unbedenkliche und lizenzrechtlich günstige IT-Lösungen aller Art zu beschaffen. Ein OZG 2.0 sollte Funktionsprinzipien, Betrieb, Finanzierung und Steuerung dieses IT-Kaufhaus definieren.
4. *Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen verbessern:* Ein schnelleres Vorgehen bei der Verwaltungsdigitalisierung benötigt schnellere und klarere Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen. Aus Sicht des NKR sollte der IT-Planungsrat öfter tagen und verbindlich

entscheiden. Ferner sollte der Bund von seinem Recht Gebrauch machen, einheitliche Standards zu setzen. Gestärkt werden muss auch die operative Leistungsfähigkeit, am besten, indem die föderale IT-Koordinierung (FITKO) zu einer föderalen Digitalisierungsagentur nach internationalem Vorbild ausgebaut wird. Das OZG 2.0 muss diese Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen definieren und klar benennen, wer für Standardisierung, Architekturmanagement, IT-Kaufhaus, Basisinfrastrukturkomponenten etc. zuständig ist.

5. *Rechtsanspruch und transparente Erfolgskontrolle festlegen:* Die Umsetzungsfrist des OZG ist ausgelaufen. Obwohl mit dem OZG viele gute Impulse gesetzt und wichtige Weichen gestellt wurden, konnte das gesetzlich vorgegebene Ziel nicht erreicht werden. Die Fokussierung auf den bloßen Onlinezugang und das quantitative Umsetzungsziel der Digitalisierung von 575 Leistungen reichen nicht aus; es bedarf einer stärker qualitativen Sichtweise, die auch eine durchgehende Digitalisierung vom Antrag bis zum Bescheid beinhaltet. Ein OZG 2.0 braucht daher eine breitere Zieldefinition sowie mehr Verbindlichkeit und Konsequenz in der Umsetzung. Die Kommunen sollten noch stärker verpflichtet, gleichzeitig aber auch in viel größerem Maße in die Konzeption und operative Steuerung der OZG-Umsetzung einbezogen werden. Zugleich sollte es einen Rechtsanspruch auf die Nutzung einfacher, digitaler Verfahren geben. Dafür sind neue Umsetzungsfristen zu definieren und die Anwendung des digitalen Servicestandards verbindlich vorzugeben. Der Umsetzungsstand muss transparent und unmissverständlich dokumentiert werden. Neben dem Monitoring der formalen Umsetzung, sollte auch die Qualität und Nutzerzahlen der Onlinelösungen ermittelt werden, denn der Erfolg der Verwaltungs-

digitalisierung misst sich auch wesentlich an der Zufriedenheit der Anwender.

Viele dieser Empfehlungen sind nicht neu. Sie sind sogar Bestandteil der Vorgaben des Digitalen Servicestandards – einer Sammlung unverbindlicher Handlungsprinzipien zur Entwicklung und zum Betrieb nutzerfreundlicher IT-Lösungen (<https://servicehandbuch.de/>). Den Servicestandard in den Rang einer Rechtsverordnung oder zumindest einer Verwaltungsvorschrift zu heben und seine verbindliche Anwendung zu verlangen, sollte ebenfalls Gegenstand des OZG 2.0 sein. Dies gilt auch für Querbezüge zum Digitalcheck, bei dessen Durchführung in Zukunft darauf geachtet werden sollte, ob die Vorgaben von OZG und Servicestandard bei der Ausgestaltung von Gesetzen bereits mitgedacht und berücksichtigt worden sind.

Die hier beschriebenen Maßnahmen greifen Erfahrungen führender Digitalnationen auf und orientieren sich an vielfältigen Empfehlungen aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Praxis. In Teilen haben die Länder selbst ähnliche Wünsche in Bezug auf das OZG 2.0 geäußert. Dem NKR bereitet Sorge, dass bisher nicht erkennbar ist, inwiefern BMI und Bundesregierung diese Vorschläge prüfen, im Kreis geeigneter Wissensträger und Praktiker diskutieren und in die Weiterentwicklung des OZG einfließen lassen. Es ist zu befürchten, dass das OZG lediglich minimalinvasiv angepasst und damit die Chance vertan wird, aus den Lehren der letzten Jahre zu lernen.

### *Dresdner Forderungen und Föderalismusdialog*

Selbst bei konsequenter Umsetzung der skizzierten Empfehlungen bleiben die Beschleunigung und Vereinfachung der Verwaltungsdigitalisierung eine massive Herausforderung für Deutschland. Auf der Suche nach weiteren Hebeln kommen unweigerlich Fragen der föderalen Aufgabenteilung und des Silostrukturen fördernden

Ressortprinzips in den Blick. In einer Verwaltung, in der die Entscheidungsgewalt über Vollzugs- und IT-Fragen in mehrfacher Hinsicht zersplittert ist und sich Zuständigkeitsfragen an den Erfordernissen des letzten Jahrhunderts orientieren, können die oben beschriebenen Maßnahmen sehr wohl helfen, weiteres Vereinfachungspotential kann allerdings nur dann erschlossen werden, wenn auch über eine Neuordnung von Zuständigkeiten und Aufgaben nachgedacht wird.

Mit den sog. „Dresdner Forderungen“ hat eine Gruppe von Kommunen diese Fragen aufgeworfen. Sie sprechen sich dafür aus, Verwaltungsleistungen, welche nur geringe kommunale Gestaltungsspielräume beinhalten, d. h. vor allem aus dem Bereich der staatlich übertragenen Pflichtaufgaben, stärker zu zentralisieren und in diesem Zuge auch die Verantwortlichkeiten für die IT-Verfahren zu vereinfachen. Aus Sicht des NKR sollten diese Vorschläge angegangen werden. Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag das Ziel gesetzt, die Leistungsfähigkeit des Föderalismus zu erhöhen. Gemeinsam mit Kommunen und Ländern soll ein „Föderalismusdialog zur transparenteren und effizienteren Verteilung der Aufgaben“ geführt und dabei u. a. auf die Digitalisierung eingegangen werden. Dresdner Forderungen und Föderalismusdialog müssen zusammengedacht werden. Zu Grunde liegt die Erkenntnis, dass eine tiefgreifende Digitalisierung mit der Modernisierung von Staat und Verwaltung einhergehen muss.

### **3.2. Modernisierung von Staat und Verwaltung**

Die Modernisierung von Staat und Verwaltung beinhaltet strukturelle Fragen der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung, aber auch viele weitere Themen in Bezug auf die Krisenfestigkeit und Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Hand. Neben

vielen strukturellen Defiziten, die gerade in den Krisensituationen der letzten Jahre zu Tage getreten sind, fällt es der Verwaltung auch im Alltagsgeschäft immer schwerer, den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, der Unternehmen und der politisch Verantwortlichen gerecht zu werden. Nicht nur die stetig wachsende Komplexität der zu vollziehenden Gesetze geht zu Lasten der Leistungsfähigkeit und Qualität staatlicher Aufgaben erledigung, sondern auch der demografische Wandel und zunehmende Fachkräftemangel.

Neben der Digitalisierung ist daher auch die Modernisierung der Verwaltung ein wichtiges Thema für den NKR und ein entscheidender Hebel zum Bürokratieabbau. Hierzu hat der NKR im Sommer

2021 ein umfangreiches Positionspapier mit zehn konkreten Empfehlungen vorgelegt.<sup>11</sup> Darin hatte der NKR die zentrale Aussage formuliert, dass Politik und Verwaltung den Strukturfragen guten Regierens mehr Aufmerksamkeit widmen sollten, auch wenn diese als „dicke Bretter“ empfunden werden und kurzfristig keinen sichtbaren Erfolg versprechen. Um bis zu den strukturellen und kulturellen Wurzeln der Verwaltung zu reichen, sollten Reformbemühungen aus Sicht des NKR systemischer Natur und nicht nur punktueller Art sein. Dafür braucht es generelle Mechanismen und Anreize, die sich derart in den politisch-administrativen Alltag einschleifen, dass ein gewisser Selbstlauf erreicht und eine nachhaltige Kulturveränderung eingeleitet werden kann.

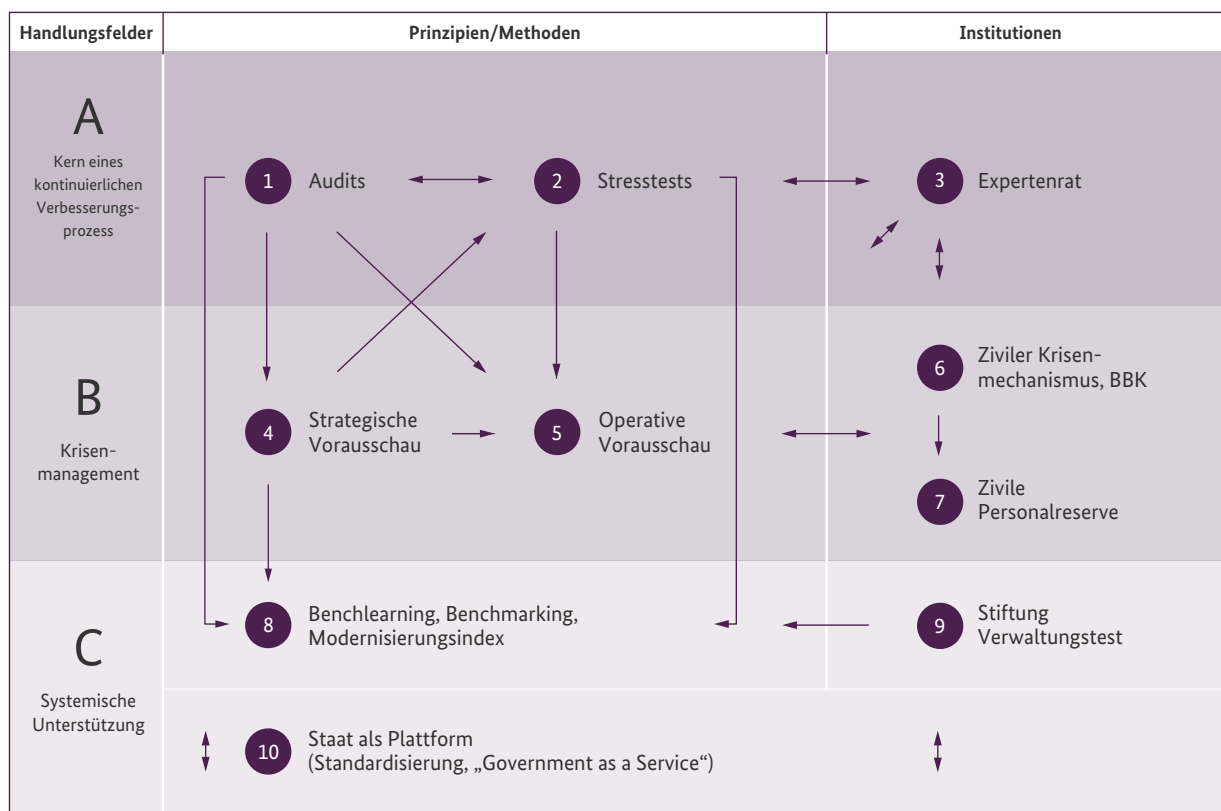


Abb. 8: Zehn Empfehlungen für eine nachhaltige Verwaltungsmodernisierung

<sup>11</sup> Positionspapier zur Modernisierung des Staates – <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/service/pressemitteilungen-abonnieren/nkr-veroeffentlicht-positionspapier-zur-modernisierung-des-staates-1936834>

Auf seine Empfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung hat der NKR im Berichtszeitraum zahlreiche positive Rückmeldungen erhalten. Sie waren u. a. im Herbst 2021 auch Thema beim 12. Forum Bellevue des Bundespräsidenten zur Zukunft der Demokratie und zum Thema „Was kann der Staat? Lektionen aus der Pandemie“. Nach Ansicht des NKR sind die Empfehlungen weiterhin aktuell und gewinnen vor dem Hintergrund wachsender Unzufriedenheit mit Staat und Verwaltung an Relevanz (vgl. Kapitel 1.4.).

*Von den zehn Empfehlungen sollen an dieser Stelle zwei Schwerpunkte herausgegriffen werden, weil sie besondere Bezüge zur Verwaltungsdigitalisierung, zur Besseren Rechtsetzung und zum Bürokratieabbau aufweisen:*

- **Staat als Plattform:** Dieses Prinzip, das schon in der Grundlagenstudie „Stein-Hardenberg 2.0“ aus 2014 beschrieben wurde, steht für einen in der IT-Welt weithin erprobten Ansatz. Diesem Ansatz folgend würde die Frage nach der optimalen Aufgabenverteilung in einem Verwaltungsgefüge danach bewertet, wie Transaktions-, Entwicklungs- und Betriebskosten bei der Leistungserbringung um ein Vielfaches gesenkt und die Leistungsqualität erhöht werden können. Indem nicht mehr jede Behörde alle Produktionsmittel selbst vorhält und nicht mehr alle Prozessschritte selbst durchführt, können Teilprozesse und Querschnittsaufgaben „vor die Klammer“ gezogen werden. Wenn standardisierte Dienstleistungen (z. B. Einkommensprüfung) statt in jeder einzelnen Behörde in einem darauf spezialisierten, überregional oder sogar deutschlandweit tätigen Leistungszentrum erledigt würden, könnten höhere Effizienzgrade erzielt werden, als dies dezentral in jeder Einzelbehörde der Fall wäre. So müss-

te nicht jede Behörde oder Gebietskörperschaft eigene Strukturen, Verfahren und Betriebsmittel für alle anfallenden Aufgaben vorhalten. Diese Fragestellungen spielen bei der Neuausrichtung des OZG genauso eine Rolle, wie bei der Beurteilung der Praxis- und Digitaltauglichkeit von Gesetzen und Suche nach der bürokratieärmsten Umsetzungsalternative.<sup>12</sup>

- **Audits, Stresstests, Leistungsvergleiche, Stiftung Verwaltungstest:** Nur was gemessen wird, kann vernünftig gesteuert werden. Um die Leistungs- und Krisenfestigkeit einer Behörde, Gebietskörperschaft oder eines ganzen Landes zu ermitteln, um Verbesserungsnotwendigkeiten identifizieren und Veränderungen im Zeitverlauf erkennen zu können, stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Je nach Abstufung können Audits und Stresstests rein intern genutzt werden, sie können in Kombination mit öffentlichen Leistungsvergleichen, aber auch einem gewissen Wettbewerb dienen und der Politik wertvolle Steuerungsinformationen bieten. In dieser Weise steht auch die Idee einer Stiftung Verwaltungstest für die Erkenntnis, dass gewisse Anreizstrukturen hilfreich sein könnten, um in Politik und Gesellschaft Bewusstsein und Willen zu stärken, ausreichend Aufmerksamkeit, politisches Kapital und Ressourcen in staatliche Modernisierungsmaßnahmen zu investieren. Im Rahmen der Neuausrichtung des OZG sollte die Überarbeitung des OZG-Dashboards zu einem Vergleichswerkzeug vorgenommen werden, das den Stand der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland aktuell und valide abbildet.

Dem NKR ist bewusst, dass der Bereich der Verwaltungsmodernisierung eine Vielzahl weiterer Themen beinhaltet und auf den verschiedenen

<sup>12</sup> Projektergebnisse „Stein-Hardenberg 2.0“ – <http://www.ifg.cc/projekte/stein-hardenberg-2-0.html>

Verwaltungsebenen ganz unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden (müssen). Insbesondere die Personalgewinnung, -entwicklung und -vergütung stellen in Zeiten des demografischen Wandels große Herausforderungen dar. Hinzu tritt das weite Feld der Planungs- und Genehmigungsverfahren, deren bürokratischer Belastungsgrad entscheidend von guten Mana-

gementpraktiken vor Ort abhängt, in erheblicher Weise aber auch durch materiell-rechtliche Anforderungen aus Bundes- und Europarecht bestimmt wird. Genau an diesen rechtlichen und organisatorischen Schnittstellen in einem staatlichen Mehrebenensystem gilt es anzusetzen. Der NKR sieht hier einen Schwerpunkt seiner Arbeit, den er in Zukunft stärker ausleuchten will.

---

# 4

*Erfüllungsaufwand,  
Nutzendarstellung  
und Evaluierung  
von Gesetzen – die  
Entwicklung  
im Berichtszeitraum*

---

Im Rahmen seines Mandats prüft der NKR, ob und inwiefern die Bundesministerien die Folgekosten der von ihnen entwickelten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften dargestellt haben. Wichtigste Kategorie der Folgekosten ist der Erfüllungsaufwand. Dieser umfasst den messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die eine neue Regelung für die Normadressaten Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung unmittelbar auslöst oder einspart. Dabei kann es sich sowohl um einmalige als auch um laufende Be- und Entlastungen handeln. Die Methodik zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes ist in einem Leitfaden festgehalten, der regelmäßig aktualisiert und regierungswelt angewendet wird. Auf Grundlage dieses Leitfadens und unter Einbeziehung möglicher Einschätzungen der Normadressaten prüft der NKR die Plausibilität der Darstellungen der Ministerien und berät sie bei der Anwendung der Methodik. Das Ergebnis seiner Prüfung hält der NKR in einer Stellungnahme fest, die dem Kabinett vor Verabschiedung neuer Regelungsvorhaben zugeht. Die NKR-Stellungnahmen zu den Regelungsvorhaben der Bundesregierung werden Teil der Parlamentsdrucksachen und damit öffentlich.

Neben den Folgekosten beurteilt der NKR weitere Aspekte der Besseren Rechtssetzung, wie die Abschätzung des Nutzens, alternative Lösungsansätze, Aussagen zur Evaluierung oder zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung.

Bei der Umsetzung von EU-Richtlinien prüft der NKR, ob die Vorgaben 1:1 in deutsches

Recht umgesetzt oder ob rechtliche Verschärfungen vorgenommen werden sollen. Regelungen der EU können in Form von Verordnungen auch direkt gelten. Um auch hier im Bilde über die Folgekosten zu sein, prüft der NKR in einem vereinfachten Verfahren, inwiefern die Bundesregierung die Auswirkungen auf Deutschland vorab geprüft hat. Dieses sog. EU-ex-ante-Verfahren ergänzt das nationale Verfahren zur Kostenfolgenabschätzung.

Seit der Einführung der vollständigen Erfüllungsaufwandschätzung im Jahr 2011 berichtet der NKR jährlich über die Entwicklung des Erfüllungsaufwandes für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung in dem Zeitraum von Juli des vergangenen Jahrs bis Juni des aktuellen Jahres. Um die Methodik möglichst einfach zu halten, werden die ermittelten Werte des Erfüllungsaufwandes über die Jahre nicht inflationsbereinigt. Dies muss bei der Bewertung der folgenden Darstellungen berücksichtigt werden.

#### **4.1. Entwicklung des Erfüllungsaufwandes und der Bürokratiekosten**

Zwischen Juli 2021 und Juni 2022 hat der NKR 348 Regelungsvorhaben der Bundesregierung geprüft. Davon hatte über ein Drittel (127) Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Anzahl der geprüften Vorhaben gesunken. Im Zeitraum 2020/21 wurden dem NKR fast 650 Entwürfe zur Prüfung vorgelegt. Dieser Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass der letzte Berichtszeitraum die Phase einer



endenden Legislaturperiode abdeckt, in der üblicherweise besonders viele Regelungsvorhaben anfallen. Hingegen ist der aktuelle Berichtszeitraum durch eine Bundestagswahl und die Neukonstituierung des Bundestags und der Bundesregierung geprägt, also eine Zeit, in der weniger Gesetzgebung stattfindet. Die Anzahl der geprüften Regelungsvorhaben ist allerdings höher als nach der vorherigen Bundestagswahl: In dem Zeitraum 2017/18, hatte der NKR nur 240 Regelungsvorhaben geprüft.

Der laufende Erfüllungsaufwand fällt im Berichtszeitraum 2021/22 deutlich höher aus als in den vergangenen Jahren. Für alle drei Normadressatengruppen (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) ist der Erfüllungsaufwand um

rund 6,7 Mrd. Euro (über 60 Prozent) auf insgesamt rund 17,4 Mrd. Euro gestiegen. Diese Steigerung ergibt sich allerdings zu fast 90 Prozent aus einem einzelnen Vorhaben: Der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns. Diese Erhöhung hat Lohndifferenzkosten von 5,6 Mrd. Euro zur Folge, die gemäß der Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes als Kosten der Wirtschaft zu bilanzieren sind. Im Gegensatz zum NKR hat die Bundesregierung diese Kostenfolgen nicht als Erfüllungsaufwand deklariert (vgl. Kapitel 4.1.2.).

Weitere Regelungsvorhaben rufen einen laufenden Erfüllungsaufwand von insgesamt rund einer Milliarde Euro hervor. Mit rund 720 Mio. Euro betroffen ist vor allem die Wirtschaft.

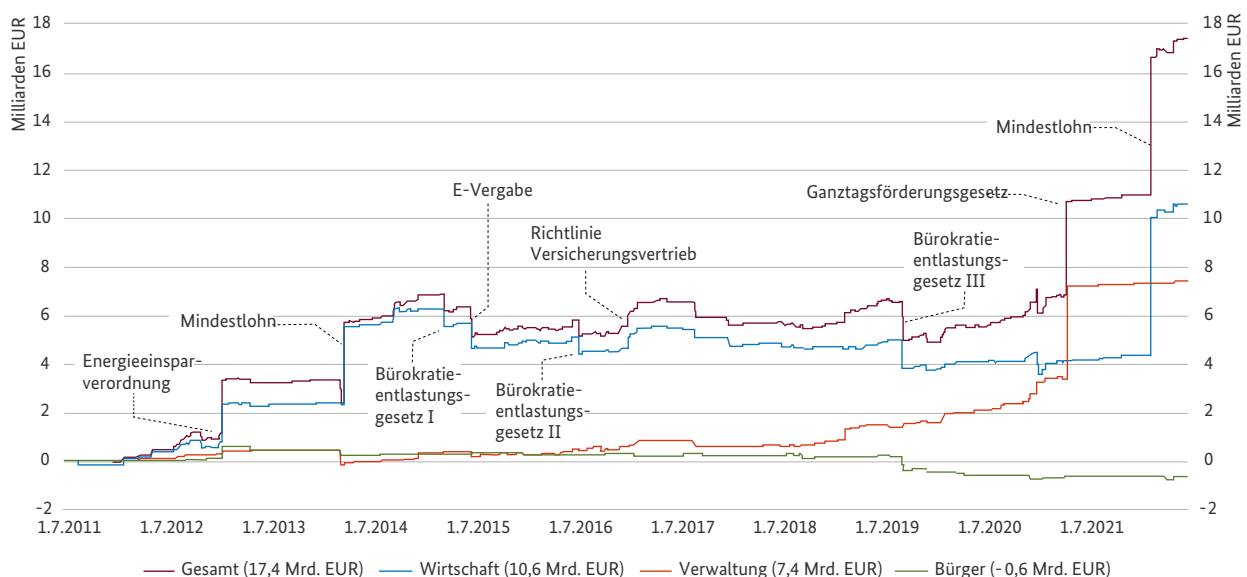


Abb. 9: Entwicklung des laufenden Erfüllungsaufwandes (Stand: 30. Juni 2022)

#### 4.1.1. Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger

Mit über 50 Mio. Euro entstand für die Bürgerinnen und Bürger in dem aktuellen Berichtszeitraum zum ersten Mal seit 2017/18 im Saldo zusätzlicher Erfüllungsaufwand. Die Bürgerinnen und Bürger bleiben dabei aber weiterhin die einzige Normadressatengruppe, die seit der

Einführung der Erfüllungsaufwand-Schätzungen entlastet wurde. Seit Juli 2011 hat sich der laufende Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger insgesamt um rund 590 Mio. Euro verringert.

Belastungen ergeben sich im Berichtszeitraum fast ausschließlich aufgrund der Anhebung auf den sog. Effizienzhaus-55 Standard für neue Ein- oder Mehrfamilienwohnhäuser (rund 177 Mio. Euro).

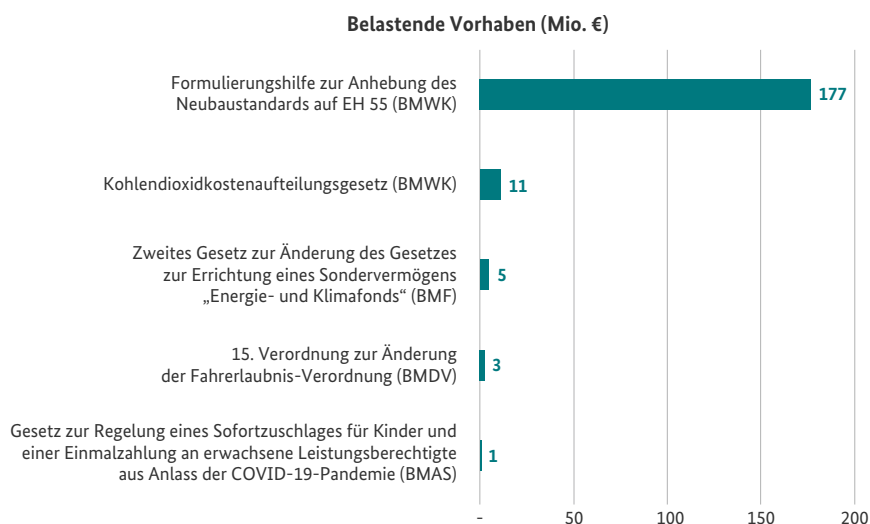


Abb. 10: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für Bürgerinnen und Bürger im Berichtszeitraum 2021/22

#### **Anhebung des Neubaustandards auf EH 55 (BMWK) (NKR-Nr. 6279)**

Mit der Anhebung des gesetzlichen Neubaustandards auf Effizienzhaus-55 wird der zulässige Primärenergiebedarf eines Neubaus von 75 Prozent auf 55 Prozent des Primärenergiebedarfs des Referenzgebäudes reduziert. Darüber hinaus werden die Vorgaben zur Dämmqualität verschärft. Die Errichtungskosten für Neubebäude erhöhen sich damit um etwa 3,8 Prozent für Wohngebäude und 4,3 Prozent für Nichtwohngebäude. Dies entspricht einem laufenden Erfüllungsaufwand von rund 180 Mio. Euro für die Bürgerinnen und Bürger, rund 250 Mio. Euro für die Wirtschaft und rund 40 Mio. Euro für die Verwaltung.

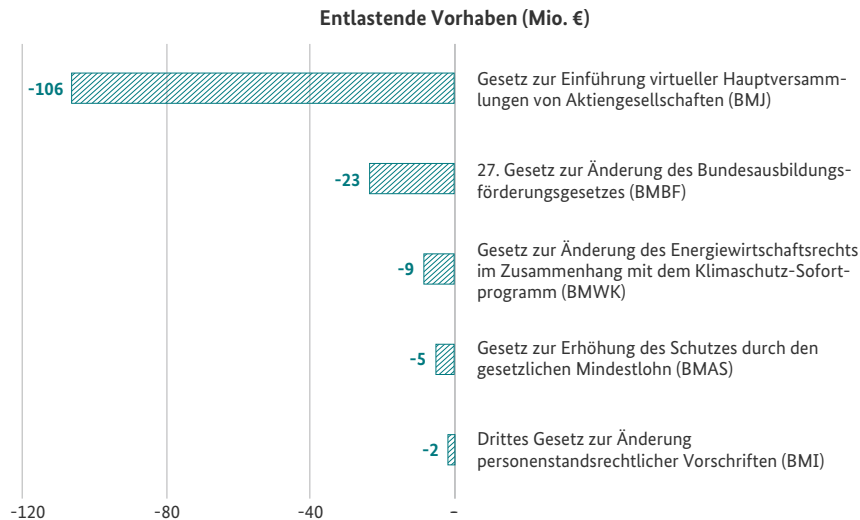


Abb. 11: Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für Bürgerinnen und Bürger im Berichtszeitraum 2021/22

### **Einführung virtueller Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften (NKR-Nr. 6163)**

Das Gesetz zur Einführung virtueller Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften und Änderung weiterer Vorschriften ist im Berichtszeitraum das Vorhaben mit der größten Entlastung für die Bürgerinnen und Bürger. Die Entlastung beläuft sich auf jährlich rund 2 Mio. Stunden (rund 53 Mio. Euro) und weitere 53 Mio. Euro Sachkosten. Die Entlastungen entstehen dadurch, dass die Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften zukünftig rein virtuell stattfinden können. Eine vergleichbare Regelung wurde bereits befristet im Zuge der Corona-Pandemie eingeführt. Mit dem Gesetz wird die virtuelle Hauptversammlung dauerhaft ermöglicht.

Entlastend wirkt sich im Berichtszeitraum insbesondere die Einführung virtueller Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften aus (103 Mio. Euro).

Der einmalige Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger betrug im Berichtszeitraum rund 24 Mio. Euro, deutlich weniger als in den vergangenen Jahren. Zusätzliche einmalige Belastungen wurden vor allem durch die Einarbeitung in die rechtlichen Änderungen sowie Anpassung der Mietverträge im Rahmen des Gesetzes zur Aufteilung der CO<sub>2</sub> Kosten verursacht (rund 20 Mio. Euro).

#### **4.1.2. Erfüllungsaufwand der Wirtschaft**

Mit rund 6,4 Mrd. Euro hat sich der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt und ist von rund 4,2 Mrd. Euro auf insgesamt rund 10,6 Mrd. Euro gestiegen. Diese Belastung ergab sich insbesondere aus der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, die einen Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 5,7 Mrd. Euro verursacht hat, davon 5,6 Mrd. Euro aus Lohn-differenzkosten.

### **Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns (NKR-Nr. 6151)**

*Mit dem Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung wird die in der Koalitionsvereinbarung vorgesehene Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde umgesetzt. Dadurch entsteht jährlicher Erfüllungsaufwand in Form von Lohndifferenzkosten von rund 5,6 Mrd. Euro. Das BMAS hat die Lohndifferenzkosten im Gesetzentwurf als „Weitere Kosten“ dargestellt. Dieses Vorgehen entspricht nicht der Methodik zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands. Der Erfüllungsaufwand umfasst gem. § 2 Absatz 1 NKR die gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen. Wie in schriftlicher Absprache zwischen BMAS und NKR festgehalten wurde, sind Mindestloohnerhöhungen nur dann als „Weitere Kosten“ auszuweisen, wenn sie auf einen Beschluss der unabhängigen Mindestlohnkommission zurückgehen (vgl. Zweite sowie Dritte Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohnes). Die durch die Bundesregierung per Gesetzesänderung und nicht durch die Mindestlohnkommission festgelegte Lohnuntergrenze ist daher eindeutig dem laufenden Erfüllungsaufwand zuzuordnen.*

*Der gemeinsam festgelegten Methodik folgend und entgegen der einseitig getroffenen Entscheidung der Bundesregierung bilanziert der NKR die Mindestloohnerhöhung als Erfüllungsaufwand. Er hat gleichwohl Verständnis dafür, dass es immer wieder – und so auch hier – zu Zweifeln kommt, welche Kostenarten als Erfüllungsaufwand und damit als dem Grundsatz nach öffentlich bestimmte, mithin bürokratische Belastungen gewertet werden. Erforderlich ist jedoch, dass definitorische Grundsatzfragen und Neubewertungen – wie im NKR-Gesetz vorgesehen – im Gleichklang zwischen Bundesregierung und NKR vorgenommen werden.*

Weitere Regelungsvorhaben führten zu einer laufenden Belastung der Wirtschaft von rund 720 Mio. Euro. Dabei handelt es sich – unabhängig vom Mindestlohn – um den höchsten Anstieg seit dem Zeitraum 2013/14. Damit endet eine Phase der Kostendeckelung. So wurde die Wirtschaft in den letzten vier Jahren entweder im Saldo entlastet oder in einem viel geringeren Umfang, d. h. mit jährlich weniger als 100 Mio. Euro, belastet.

Der Anstieg in dem aktuellen Zeitraum entstand vor allem aus zwei Maßnahmen der neuen Bundesregierung mit Bezug zur Energiesicherheit und -effizienz und zu den Folgen des Angriffs Russlands auf die Ukraine: Die durchschnittlichen Kosten aus den Füllstandsvorgaben für Gasspeicher wurden auf rund 340 Mio. Euro pro Jahr geschätzt und die Anhebung des Neubaustandards auf EH55 verursachte einen zusätzlichen Erfüllungsaufwand von rund 250 Mio. Euro pro Jahr.

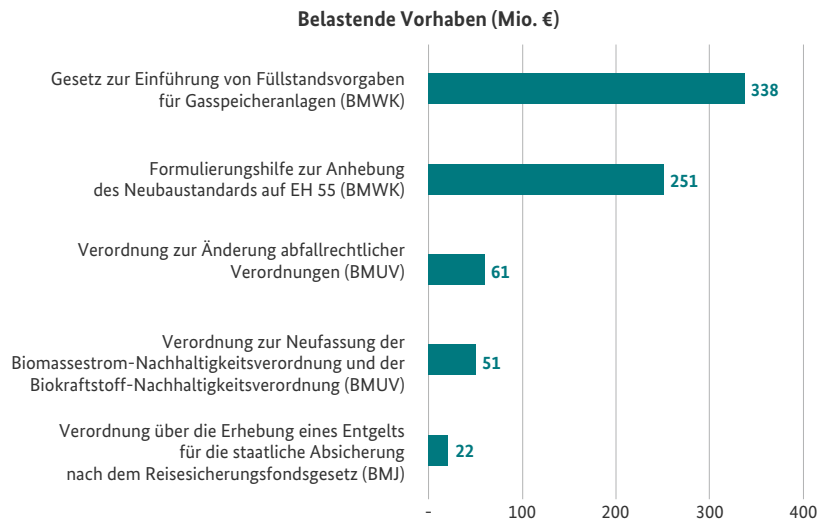


Abb. 12: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Wirtschaft (ohne Erhöhung des Mindestlohns) im Berichtszeitraum 2021/22

Gleichzeitig hat die letzte Bundesregierung bis zum Ende der Legislaturperiode kein neues Bürokratieentlastungsgesetz vorgelegt. Solche Bürokratieentlastungsgesetze haben in der Vergangenheit zur Deckelung des laufenden Erfüllungsaufwands der Wirtschaft beigetragen. In dem aktuellen Zeitraum haben entlastende Regelungsvorhaben lediglich zu einer Reduzie-

rung des Erfüllungsaufwandes der Wirtschaft von insgesamt rund 120 Mio. Euro beigetragen. Diese Entlastung fällt im Vergleich zu den Vorjahren relativ gering aus. So führten entlastende Maßnahmen der vergangenen Jahre zu einer durchschnittlichen Reduzierung des laufenden Erfüllungsaufwands um rund 750 Mio. Euro pro Jahr.

### **Bürokratieentlastungsgesetze**

Die Bundesregierung hat bisher drei Bürokratieentlastungsgesetze (BEG) verabschiedet:

- **BEG I (2015):** Die wichtigsten Maßnahmen des ersten Bürokratieentlastungsgesetzes waren die Reduzierung von Mitteilungspflichten für Kirchensteuerabzugsverpflichtete (geschätzte Entlastung von rund 230 Mio. Euro) sowie die Anhebung der Grenzbeträge für steuerliche und handelsrechtliche Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten (Entlastung von rund 500 Mio. Euro).
- **BEG II (2016):** Die Maßnahmen des zweiten Bürokratieentlastungsgesetzes umfassten u.a. den Wegfall der steuerrechtlichen Aufbewahrungsfrist von sechs bzw. zehn Jahren für bestimmte Lieferscheine (Entlastung von rund 230 Mio. Euro) und die Anhebung der Pauschalierungsgrenzen für Rechnungen über Kleinbeträge (Entlastung von rund 45 Mio. Euro).
- **BEG III (2019):** Im Rahmen des letzten Bürokratieentlastungsgesetzes eingeführt wurden vor allem die elektronische Arbeitsunfähigkeitsmeldung (Entlastung von rund 550 Mio. Euro) sowie die Vereinfachung der Vorschriften der Abgabeordnung zur elektronischen Archivierung (Entlastung von rund 530 Mio. Euro).

Zu der Entlastung im Berichtszeitraum haben insbesondere die Einführung virtueller Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften (rund 50 Mio. Euro) sowie die Umstellung auf

elektronische Beauftragung und Mitteilung von Netzanschlüssen im Rahmen der Änderung des Energiewirtschaftsrechts beigetragen (rund 35 Mio. Euro).

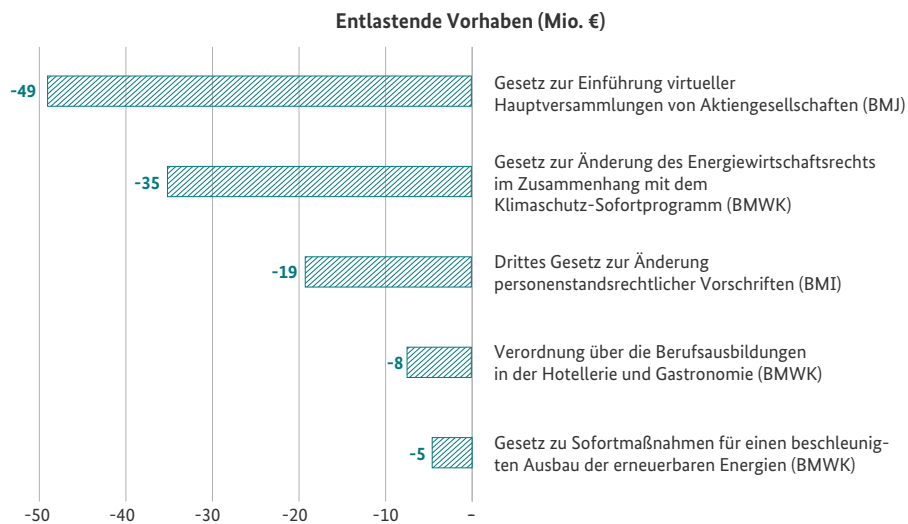


Abb. 13: Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2021/22

Eine spürbare Entlastung der Wirtschaft ist aktuell wichtiger als je zuvor. Die Unternehmen stehen angesichts der andauernden Corona-Krise sowie der Folgen des Angriffskrieges von Russland gegen die Ukraine vor weiteren Herausforderungen.

Neben Steuerbefreiungen und finanziellen Unterstützungsmaßnahmen sind Entlastungen bei rechtlichen Vorgaben eine wichtige Maßnahme, um Auswirkungen der aktuellen Krisen abzufedern. Solche Entlastungen sind im Berichtszeitraum kaum erfolgt.

**Bürokratiekosten** sind eine Teilmenge des jährlichen Erfüllungsaufwandes. Sie entstehen durch die Verpflichtung der Unternehmen, Daten oder sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Beispiele sind Meldepflichten zur Sozialversicherung und zur amtlichen Statistik oder die Vorgabe, den Unternehmenskunden Allgemeine Geschäftsbedingungen zur Verfügung zu stellen.

Die Bürokratiekosten sind zum ersten Mal seit 2018/19 gestiegen. Der Anstieg beträgt rund 125 Mio. Euro pro Jahr und ist größtenteils auf die erhöhte Anzahl an Arbeitnehme-

rinnen und Arbeitnehmern zurückzuführen, für die Mindestlohn-Dokumentationspflichten zu erfüllen sind (rund 100 Mio. Euro).

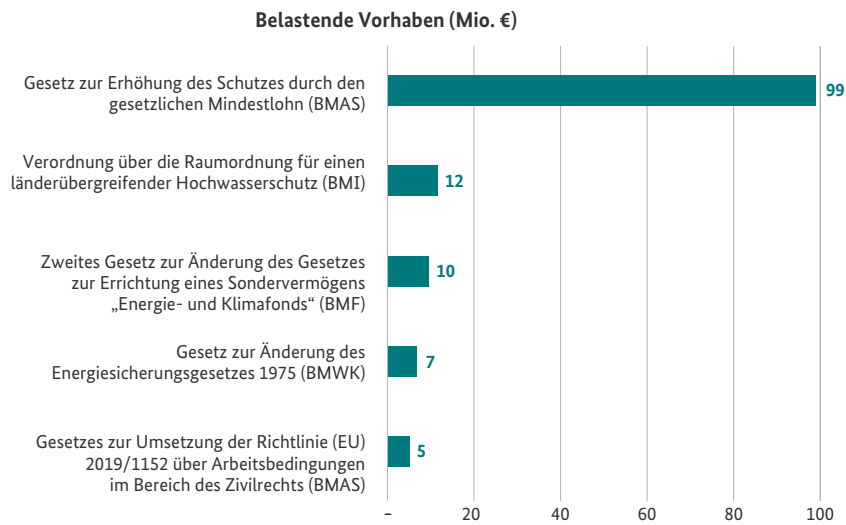


Abb. 14: Vorhaben mit den größten jährlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2021/22

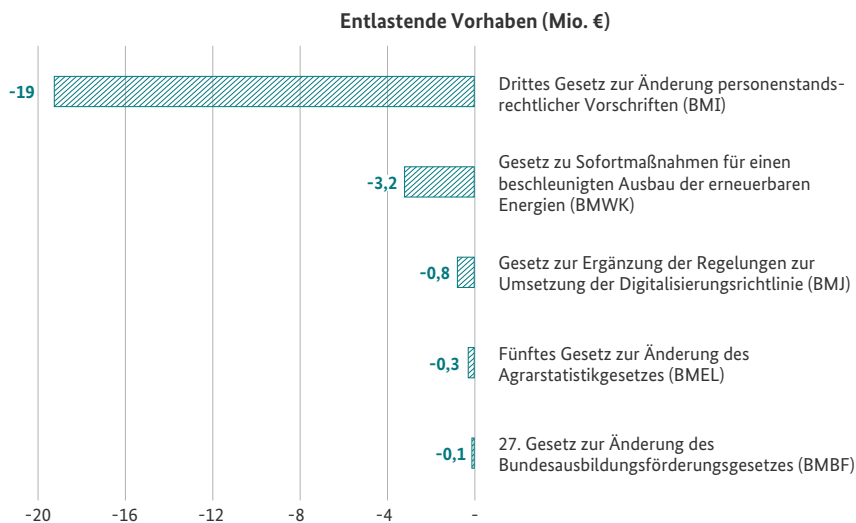


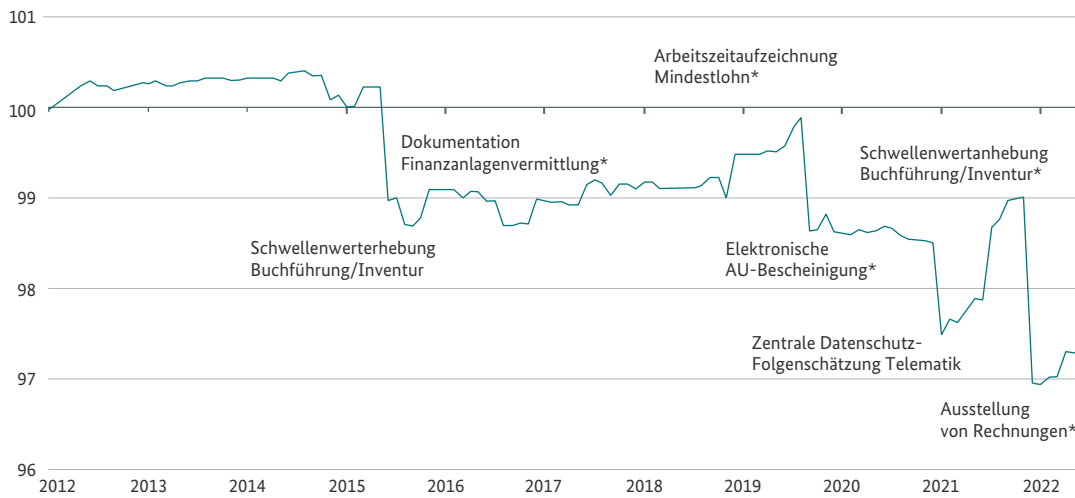
Abb. 15: Vorhaben mit den größten Entlastungen von jährlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2021/22

Die größte Entlastung bei den Bürokratiekosten ergab sich aus der elektronischen Meldung der Geburten und Sterbefälle im Rahmen der Änderung personenstandsrechtlicher Vorschriften (rund 20 Mio. Euro).

Trotz der zusätzlichen Belastungen bleibt der sogenannte Bürokratiekostenindex (BKI) der Bundesregierung mit 97,3 Prozentpunkten weiterhin unter dem Referenzwert aus dem Jahr 2012 (=100).



Bürokratiekostenindex der Bundesregierung  
Januar 2012 = 100, Stand 22.9.2022



\* Nachmessung durch das Statistische Bundesamt steht noch aus.  
Die dem Index zugrundeliegenden Kostenschätzungen sind teilweise noch nicht validiert, die Angaben daher vorläufig.

Abb. 16: Entwicklung des Bürokratiekostenindex seit Bestandsmessung

### Entwicklung des einmaligen Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft

Der einmalige Erfüllungsaufwand der Wirtschaft betrug im Berichtszeitraum rund 2,6 Mrd. Euro und ist damit deutlich geringer als im Vorjahr (5,4 Mrd. Euro). Diese Reduzierung ist auf den Rückgang befristeter Vorhaben mit Bezug zur

Corona-Pandemie zurückzuführen. Im Berichtszeitraum 2020/21 führte die SARS-CoV-2 Arbeitsschutzverordnung zu einmaligem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von rund 3,8 Mrd. Euro. Auch im aktuellen Berichtszeitraum führte die Anpassung dieser Verordnung zum größten Einmal-aufwand, d.h. zu Kosten von rund 1,1 Mrd. Euro.

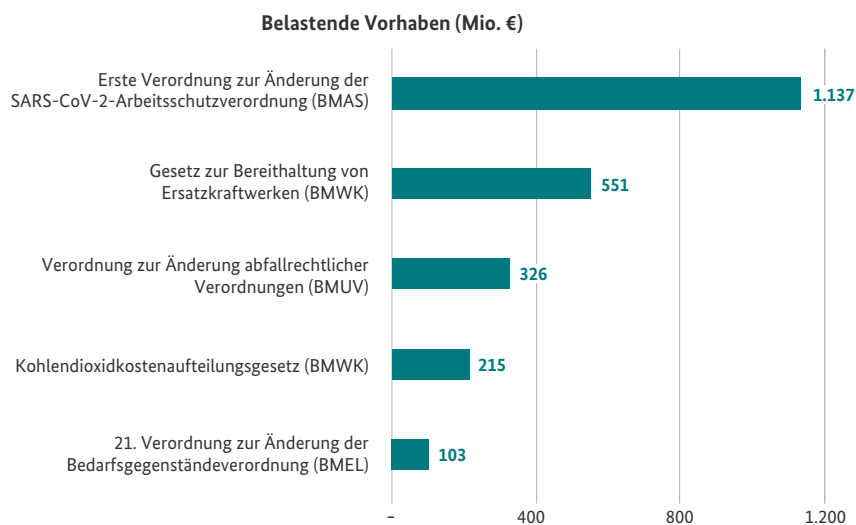


Abb. 17: Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2021/22

### **Änderung der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung (NKR-Nr. 6020)**

*Die Erste Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung führte verschiedene Regelungen aus der SARS-CoV-Arbeitsschutzverordnung fort, so zum Beispiel die Verpflichtung des Arbeitgebers zum zweimal wöchentlichen Testangebot. Neu eingeführt wurde, dass Arbeitgeber ihre Beschäftigten bei der Wahrnehmung von Impfangeboten unterstützen sollen, insbesondere durch Information der Beschäftigten, Schaffung von betrieblichen Impfangeboten durch Betriebsärzte sowie Freistellung der Beschäftigten zur Wahrnehmung von Impfangeboten. Für die initiale dreimonatige Gültigkeitsdauer des Regelungsvorhabens hat das BMAS einen einmaligen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von rund 1,136 Mrd. Euro geschätzt.*

Um den einmaligen Erfüllungsaufwand stärker in den Blick zu nehmen und auf die hohen Anstiege der vergangenen Jahre zu reagieren, hatte die Bundesregierung Ende 2019 das „Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung“ beschlossen. Die darin beschrie-

benen Maßnahmen scheinen bisher noch nicht zu greifen. Eine spürbare und bewusste Begrenzung des einmaligen Erfüllungsaufwandes ist noch nicht zu erkennen. Zwar sind krisenbezogene Regelungen wie im Vorjahr für den Großteil des einmaligen Aufwands verantwortlich. Allerdings entstammen rund 870 Mio. Euro aus weiteren Vorhaben.

### **Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand**

*Im November 2019 beschloss der Staatssekretärs-Ausschuss Bürokratieabbau und Bessere Rechtssetzung ein „Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung“. Der Beschluss enthält eine Übersicht möglicher Ansätze zur Begrenzung des einmaligen Umstellungsaufwandes (z. B. die Festlegung längerer Umsetzungsfristen, damit beispielsweise Ersatzbeschaffungen besser koordiniert werden können) sowie eine entsprechende Dokumentationspflicht für die Ressorts.*

#### **4.1.3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist im Berichtszeitraum um rund 210 Mio. Euro auf 7,4 Mrd. Euro gestiegen. Dieser Anstieg ist geringer als in den vergangenen drei Jahren und die Verwaltung ist damit auch nicht mehr Treiber der Gesamtentwicklung des Erfüllungsaufwandes. Entlastende Vorhaben haben lediglich zu einer Reduzierung des laufenden Erfüllungsaufwandes um rund 9 Mio. Euro beigetragen.

Diese Entwicklung zeigt, dass es weiterhin nur wenige Maßnahmen gibt, die sich entlastend auf die Verwaltung auswirken.

Im Gegensatz zum Vorjahr ist die zusätzliche laufende Belastung der Verwaltung auf mehrere Regelungsvorhaben verteilt. Zusätzlicher Erfüllungsaufwand entstand insbesondere in Verbindung mit der Änderung personenstandsrechtlicher Vorschriften sowie der Anhebung des Neubausstandards auf EH55 (jeweils rund 40 Mio. Euro).

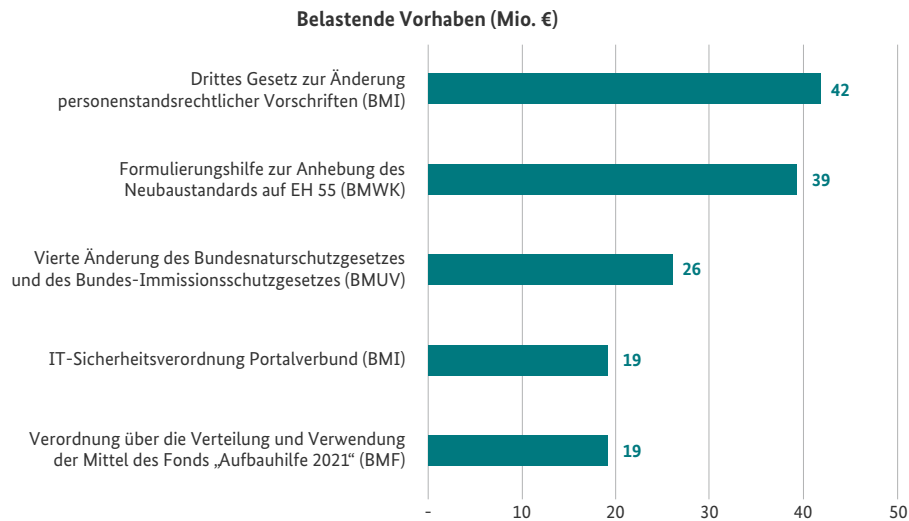


Abb. 18: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2021/22

### **Änderung personenstandsrechtlicher Vorschriften (NKR-Nr. 6268)**

*Das Gesetz zur Änderung personenstandsrechtlicher Vorschriften legt die Grundlagen für eine elektronische Kommunikation mit dem Standesamt und setzt insoweit die entsprechenden Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes um. Es entfallen Anzeigepflichten bzw. Antragsteller werden von der Vorlage papiergebundener Nachweise befreit, so bei der Geburts- und Sterbeanzeige, der Anmeldung einer Eheschließung, der Ausstellung eines Ehefähigkeitszeugnisses sowie der Ausstellung einer Personenstandsurkunde. Stattdessen ist die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens aus den Registern anderer Standesämter vorgesehen. Das Vorhaben verursacht bei den Kommunalverwaltungen hohen jährlichen Erfüllungsaufwand von rund 43 Mio. Euro. Dem gegenüber stehen hohe jährliche Entlastungen bei Bürgerinnen und Bürger von rund 62.000 Stunden (1,5 Mio. Euro) und bei der Wirtschaft von 19 Mio. Euro.*

Im Berichtszeitraum 2021/22 war die Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes mit rund 7 Mio. Euro das einzige Regelungsvorhaben mit einer Entlastungswirkung von über 1 Mio. Euro und damit auch für fast 80 Prozent aller Entlastungen der Verwaltung verantwortlich.

Mit rund 490 Mio. Euro war die einmalige Belastung der Verwaltung ebenfalls geringer als in den Vorjahren. Wie im vergangenen Berichtszeitraum spielten die befristeten Krisen-

Vorhaben im Gegensatz zu den einmaligen Belastungen der Wirtschaft keine besonders große Rolle. Mit einer einmaligen Belastung der Verwaltung von jeweils rund 100 Mio. Euro waren die IT-Sicherheitsverordnung und die Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten für rund 40 Prozent des einmaligen Erfüllungsaufwandes verantwortlich.

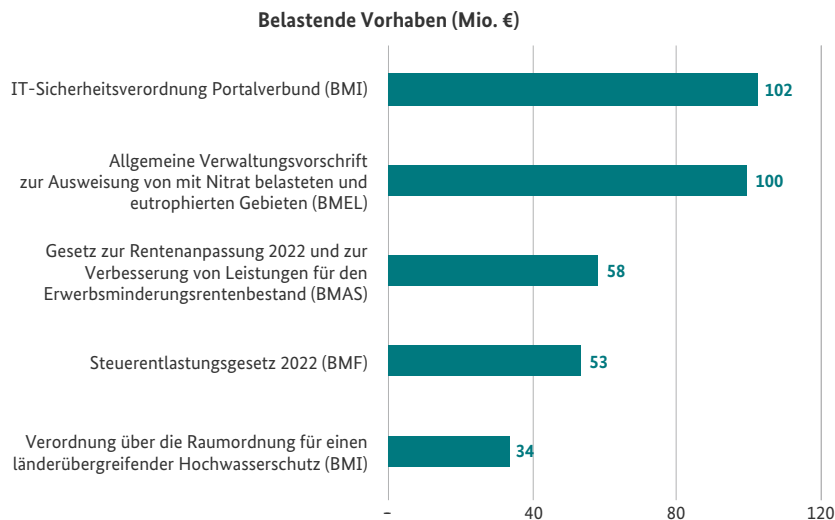


Abb. 19: Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2021/22

#### ***IT-Sicherheitsverordnung (NKR-Nr. 5847)***

*Mit der Verordnung zur Gewährleistung der IT-Sicherheit der im Portalverbund und zur Anbindung an den Portalverbund genutzten IT-Komponenten legt der Bund in Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes die Sicherheitsstandards im Portalverbund fest. Standardisierung ist eine Voraussetzung gelingender Verwaltungsdigitalisierung, denn sie reduziert Komplexität. Ziel ist ein einheitliches Schutzniveau zur Vermeidung von Sicherheitslücken und Sicherheitsvorfällen. Dazu ist eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen. Im Wesentlichen geht es dabei um die Absicherung der relevanten IT-Komponenten nach dem Stand der Technik, die Einführung eines Informationssicherheitsmanagements und IT-Notfallmanagements für IT-Komponenten und Webchecks (Überprüfung des Sicherheitsstands einer Internetpräsenz) und Penetrationstests (Überprüfung der Angriffs-Resilienz eines IT-Systems) für IT-Komponenten. Die Umsetzung dieser Maßnahmen ist mit hohem einmaligem Erfüllungsaufwand aufseiten der Verwaltung verbunden und zwar beim Bund von rund 2,5 Mio. Euro und bei den Ländern von rund 100 Mio. Euro.*

#### **4.1.4. Entwicklung der „One in one out“-Bilanz**

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

Im gesamten Berichtszeitraum 2021/22, der das Ende der letzten und den Anfang der neuen Legislaturperiode umfasst, fällt die „One in one out“-Bilanz negativ aus. Den Belastungen „Ins“ von rund 530 Mio. Euro standen Entlastungen „Outs“ von lediglich rund 125 Mio. Euro gegenüber. Im Saldo ergab sich daraus ein „In“ von rund 410 Mio. Euro. Rund 270 Mio. Euro davon entstand in dem Zeitraum nach der Bundestagswahl. Diese Belastung wird die Bundesre-

gierung bis zur Ende der aktuellen Legislaturperiode durch entlastende Maßnahmen kompensieren müssen.

In der vergangenen Legislaturperiode wurde im Saldo ein „Out“ von rund 1,6 Mrd. Euro erzielt. Die Bilanz seit Einführung der „One in one out“-Regel bleibt ebenfalls positiv. Gegenüber dem Startzeitpunkt 2015 ist die Belastung der Wirtschaft gemäß „One in one out“-Definition um 3,1 Mrd. Euro gesunken. Da die „One in one out“-Regel Ausnahmen zulässt (z. B. Umsetzung

von EU-Recht), gibt sie kein vollständiges Bild der Be- und Entlastungen der Wirtschaft. Aus diesem Grund stellt der NKR eine zweite „One in one out“-Kurve dar, die ohne Ausnahmen auskommt. Auch hier ergab sich bisher ein Bild der Entlastung. Ohne Einbezug der Mindestloohnerhöhung ergibt sich ein „Out“ von im Saldo rund 1,4 Mrd. Euro. Würde die Mindestloohnerhöhung in die Bilanz aufgenommen, sähe das Ergebnis allerdings weniger gut aus. Es müsste eine Belastung von rund 4,3 Mrd. Euro festgestellt werden.

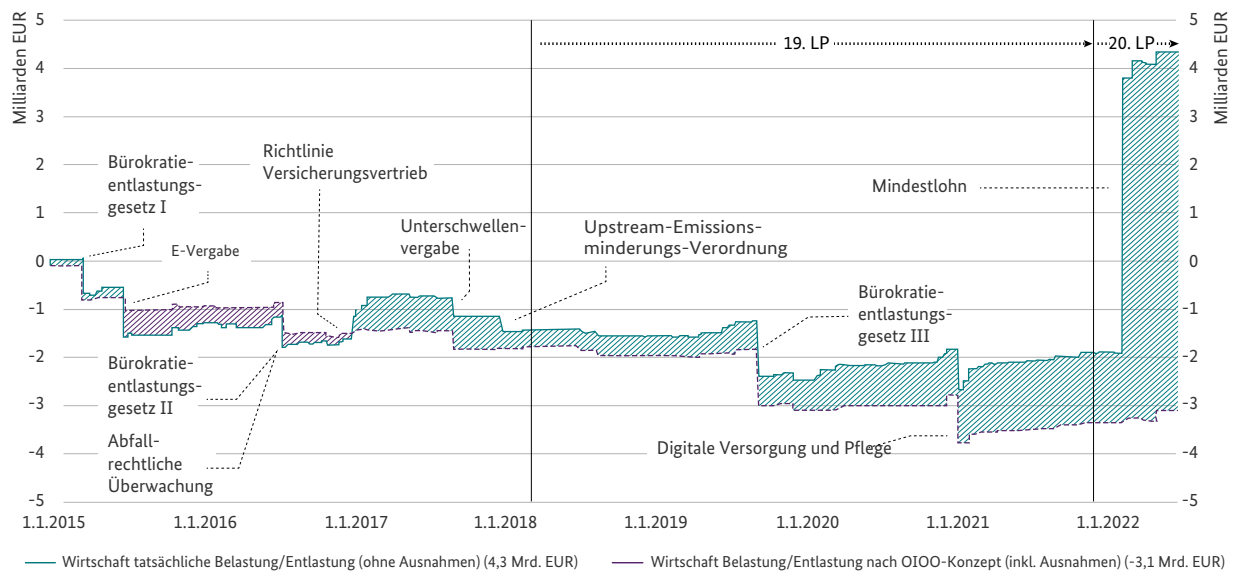


Abb. 20: Entwicklung der 'One in one out'-Bilanz seit 2015

#### 4.2. Erfüllungsaufwandsermittlung in Zeiten der Krisenbewältigung

Nach über zehn Jahren ist die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes ein etabliertes Element der Gesetzesvorbereitung auf Bundesebene. Auch während der Corona-Pandemie sowie im Rahmen der kurzfristigen Maßnahmen zur Abfederung der Folgen des Ukraine-Krieges haben die Bundesministerien diese Kostentransparenz weitgehend gewährleistet, wenngleich den methodischen Vorgaben nicht durchgehend ent-

sprochen wurde. Dies hat der NKR in seinen Stellungnahmen kritisiert. Gleichwohl erkennt der NKR an, dass der Aufwand zur Ermittlung und Darstellung der Folgekosten gerade bei zeitkritischen Regelungsvorhaben Personalressourcen beansprucht, die schon mit der inhaltlichen Ausarbeitung und Abstimmung in großem Umfang belastet, teilweise auch überlastet sind.

Gleichzeitig stellt der NKR fest, dass die Regierung auch solche Regelungsvorhaben mit erheblichen Zeitdruck ins Parlament einbringt, die

keine unmittelbaren Bezüge zur Krisenbewältigung aufweisen. Von den 65 Regelungsvorhaben in dem aktuellen Berichtszeitraum mit einer Frist von drei Arbeitstagen oder weniger hatten über ein Drittel keinen direkten Krisenbezug. Es wirkt, als ob mögliche Ausnahmen in Krisenzeiten zunehmend zum Regelfall erhoben werden, auch wenn eine besondere Dringlichkeit sachlich nicht zu erkennen ist. Die Zeitspannen, in denen andere Ressorts und die betroffenen Regelungsadressaten Regelungsentwürfe prüfen und Stellung nehmen können, werden immer knapper. Die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehenen Fristen werden ignoriert. In dieser verknappten Zeit solide Folgenabschätzungen durchzuführen, ist kaum möglich. Leider ist aktuell nicht anzunehmen, dass sich diese Situation kurz- und mittelfristig verändern wird.

Die Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes muss dieser Entwicklung Rechnung tragen und auch bei zeitkritischen Fällen anwendbar sein. Gleichzeitig muss verhindert werden, dass die Kostenfolgenabschätzung insgesamt zu einer rein formalen Angelegenheit verkommt, die standardisiert abgehakt und dann getrost ignoriert werden kann. Der Aufwand, der in den Bundesministerien und im Statistischen Bundesamt zur Erhebung von Aufwandszahlen betrieben wird, muss immer wieder auf seine Verhältnismäßigkeit hin überprüft werden. Nur wenn aus Kostentransparenz auch Kostenvermeidung erwächst, kann das Instrument seine Akzeptanz behalten und Wirkung entfalten. Mit dem aktualisierten Leitfadens zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes hat die Bundesregierung den Ressorts bereits ein neues, aufwandsärmeres Vorgehen ermöglicht. Der NKR wird sich im Rahmen der neuen Mandatszeit dafür einsetzen, dass sich die Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit des aktuellen Systems weiter verbessern. Es bedarf dazu auch eines verstärkten Blicks auf die Praxis- und Digitaltauglichkeit neuer Regelungen so-

wie neuer Anreize für die Bundesministerien, die Kostenfolgenabschätzung und Praxistauglichkeitsprüfung aus eigenem Antrieb und eigener Überzeugung durchzuführen.

#### **4.3. Ex-ante-Prüfung des Erfüllungsaufwandes aus Legislativvorschlägen der EU-Kommission**

Ein erheblicher Anteil des geltenden Rechts stammt aus Legislativakten der EU. Während EU-Richtlinien erst durch Überführung in nationales Recht wirksam werden, gelten EU-Verordnungen unmittelbar. Zwar werden die Folgekosten zumindest von EU-Richtlinien im Rahmen des nationalen Verfahren zur Erfüllungsaufwandsermittlung abgeschätzt. Erkenntnisse, die sich aus der Abschätzung ergeben, können jedoch kaum noch zur Veränderungen am Regelwerk umgemünzt werden, da die wesentlichen Regelungsinhalte nur auf EU-Ebene geändert werden können. Umso wichtiger ist es die Folgenabschätzung dort zu verbessern, wo noch Spielraum für Rechtsänderungen besteht.

Um hohe oder unnötige Folgekosten aus EU-Recht frühzeitig zu identifizieren wurde im Jahr 2016 das sog. EU-ex-ante-Verfahren eingeführt. Im Rahmen dieses Verfahrens prüfen die Bundesministerien und der NKR neue Legislativvorschläge der EU-Kommission mit Blick auf die möglichen Folgekosten für die Normadressaten in Deutschland. Bei Vorschlägen, die laut der Folgenabschätzung der EU-Kommission einen jährlichen EU-weiten Erfüllungsaufwand von über 35 Mio. Euro verursachen, haben die Ressorts eine eigene Aufwandsschätzung für Deutschland anzufertigen. Zu dieser Schätzung kann der NKR wiederum Stellung nehmen. Im aktuellen Berichtszeitraum haben die Ressorts insgesamt 119 Vorhaben im Rahmen des EU-ex-ante-Verfahrens geprüft. Aufgrund der personellen und organisatorischen Ver-

änderungen in dem aktuellen Zeitraum hat der NKR diese Vorhaben nur cursorisch geprüft.

Das Verfahren hat sich in der täglichen Arbeit des Ressorts etabliert. Deutschland ist im Vergleich zu anderen Ländern mit der systematischen Prüfung der Folgekosten der EU-Regulierung ein Vorreiter. Im Gegensatz zum nationalen Verfahren ist das EU-ex-ante-Verfahren jedoch als rein regierungsinternes Verfahren organisiert. Länder, Verbände und Fachkreise werden nicht beteiligt

und NKR-Stellungnahmen werden nicht veröffentlicht. Um die Auswirkungen auf die Vollzugsebene besser abschätzen zu können, hat der NKR zusammen mit der Bundesregierung zwei Pilotverfahren durchgeführt, um die Beteiligung von Wirtschaftsverbänden im EU-ex-ante-Verfahren zu erproben. Im Ergebnis dieser Pilotverfahren lässt sich festhalten, dass die Beteiligung zusätzliche Erkenntnisse für die Aufwandsschätzung geliefert hat. Dadurch konnte die Aussagekraft der Kostenfolgenabschätzung erhöht werden.

### **Pilotverfahren EU-ex-ante**

*Mit Hilfe von zwei Pilotvorhaben hat das BMWK gemeinsam mit den Wirtschaftsverbänden BDA, BDI, DIHK und ZDH erprobt, ob und wie eine Einbeziehung der Verbände ins EU-ex-ante-Verfahren möglich ist. Dafür wurden zwei Legislativakte aus dem sog. „Green Deal“ der EU-Kommission ausgewählt:*

- *die Überarbeitung der Energie-Effizienz-Richtlinie und*
- *die Überarbeitung der Richtlinie (EU) 2018/01 zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien (RED III).*

*Die Verbände haben von Unternehmen wertvolle Informationen zu den möglichen Kostenfolgen erhalten, die in die Kostenfolgenabschätzung eingeflossen sind. Obwohl dadurch die Aussagekraft der Schätzung verbessert werden konnte, musste das BMWK für eine vollständige und methodengerechte Erfüllungsaufwandsmittlung weiterhin Annahmen treffen.*

Schwerer zu beurteilen ist hingegen die eigentliche Wirksamkeit des EU-ex-ante-Verfahrens insgesamt und unabhängig von den Pilotvorhaben. Auf der Grundlage der Schätzungen und der NKR-Stellungnahmen sollen sich die Ressorts in den Verhandlungen im EU-Rat für Regelungen einsetzen, die sowohl die Wirtschaft, als auch die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung möglichst wenig belasten. Inwiefern dies tatsächlich erfolgt und welche Rolle diese Erkenntnisse aktuell im Verhalten der deutschen Regierungsvertreter in Brüssel spielen, ist schwer zu beurteilen. Hierzu bedarf es zusätzlicher Befragungen. Nur wenn aus dem Bemühen um mehr Kostentransparenz auch ein Ringen um eine ech-

te Kostenvermeidung wird, führt der betriebene Aufwand des EU-ex-ante-Verfahrens zum gewünschten Erfolg. Es muss unbedingt vermieden werden, dass das EU-ex-ante-Verfahren zu einem reinen Formalismus ohne erkennbare Wirkung verkommt. Der NKR wird im Rahmen seiner neuen Mandatszeit prüfen, wie die Wirksamkeit dieses Verfahrens weiter gesteigert werden kann.

### **4.4. Evaluierung**

Um informierte Entscheidungen treffen zu können, ist es wichtig die Folgen und Folgekosten neuer Regelungen im Vorfeld abzuschätzen



(ex ante). Genauso wichtig ist es, die tatsächlich eingetretenen Folgen und die Wirkung in der Praxis zu überprüfen, wenn eine Regelung einige Zeit in Kraft ist (ex post). Die Evaluierung von rechtlichen Vorgaben ist ein wichtiger Bestandteil der „Besseren Rechtsetzung“ und schließt den Rechtssetzungskreislauf zwischen Inkrafttreten und Novellierung einer Regelung.

Bereits 2013 hat die Bundesregierung eine Konzeption für die systematische Evaluierung von Gesetzen und Verordnungen erarbeitet und diese 2019 noch einmal aktualisiert. Seither sind die Bundesministerien verpflichtet, Regelungen, die mit erheblichem Aufwand oder größerer Vollzugsunsicherheit einhergehen, zu evaluieren. Der NKR ist über das Ergebnis der Evaluierungen zu unterrichten. Von den im Berichtszeitraum geprüften Regelungsvorhaben sollen etwa 10 Prozent einer systematischen Evaluierung nach dem Beschluss des St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 23. Januar 2013 unterzogen werden. In dem gleichen Zeitraum hat die Bundesregierung zehn Evaluierungsberichte nach dem St-Beschluss vorgelegt. Bis Ende 2022 sollen weitere 38 Evaluierungen abgeschlossen werden.

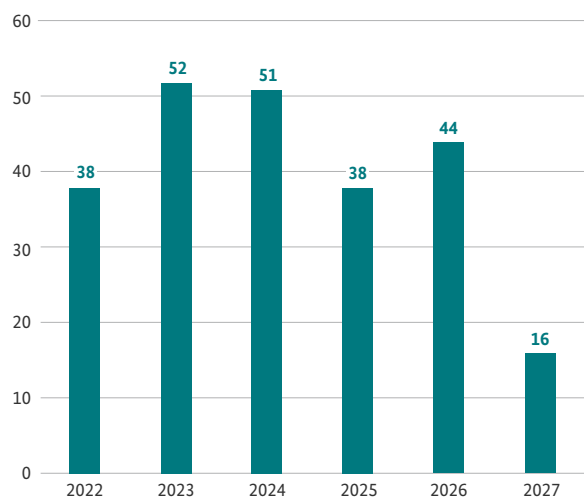


Abb. 21: Anzahl der anstehenden Evaluierungen gemäß Staatssekretärs-Beschluss

Die Vorgaben der Bundesregierung für die Durchführung von Evaluierungen ließen in der Vergangenheit eine große Bandbreite an Vorgehensweisen zu. Dies führte zu Unsicherheiten bezüglich des Umfangs und des methodischen Vorgehens bei einer Evaluierung. Erste Erkenntnisse des NKR aus vergangenen Jahren haben gezeigt, dass die Qualität der Berichte sehr unterschiedlich ausfiel. Mit dem Konkretisierungsbeschluss aus dem Jahr 2019, einer im Januar 2022 veröffentlichten Arbeitshilfe für Evaluierungen und einem Fortbildungsangebot für Referenten wurden diese Probleme weitgehend adressiert. Nach Einschätzung des NKR werden sich diese Maßnahmen positiv auf die Qualität der Evaluierungen auswirken. Besondere Aufmerksamkeit bedarf aus Sicht des NKR die Frage, wie die Ergebnisse der Evaluierung im weiteren Gesetzgebungsprozess berücksichtigt werden. Mit dem Anspruch, gut und evidenzbasiert zu regieren, muss die Einsicht einhergehen, auch unerwartete und ggf. unliebsame Evaluierungsergebnisse zuzulassen, öffentlich zu diskutieren und in die Novellierung der betroffenen Rechtsbereiche einfließen zu lassen. In besonders kritischen Fällen sollten unwirksame oder ungeeignete Regelungen auch grundsätzlich in Frage gestellt und gänzlich gestrichen werden. Der NKR wird sich deshalb verstärkt dafür einsetzen, dass sich jede wesentliche Novellierung auf eine Evaluierung stützt.

#### 4.5. Darstellung der Ziele und des Nutzens

Die Darstellung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten rechtlicher Vorgaben basiert auf einer international anerkannten und verbreiteten Methodik. Gleichwohl spiegeln die Kosten – oder auch Kostenentlastungen bei wegfallendem Aufwand – nur einen Teil der Gesetzesfolgen wider. Rechtliche Vorgaben verfolgen in der Regel konkrete Ziele und wollen einen Nutzen bewirken. Im Gegensatz zur Ermittlung

der Kostenfolgen hat sich für die Darstellung und Quantifizierung des Nutzens eines Regelungsvorhabens noch keine in gleicher Weise belastbare Methodik etabliert.

Um verstärkt zu einer ganzheitlichen Betrachtungsweise der Regelungsfolgen zu gelangen, hat die Bundesregierung 2019 beschlossen, die Nutzendarstellung zu formalisieren. Dem Beschluss folgend sollen Gesetz- und Verordnungsentwürfe grundsätzlich auch eine nachvollziehbare Nutzendarstellung enthalten, die nach Möglichkeit auch monetär zu schätzen ist.

Seit 2019 ist die Proportion der Regelungsvorhaben mit einer durch den NKR geprüften Nutzendarstellung deutlich gestiegen. Allerdings beschränken sich die Nutzendarstellungen in der Regel auf eine knappe, rein qualitative Erläuterung. Wenn Ressorts zudem als Nutzen eines Regelungsvorhabens lediglich die Umsetzung einer EU-Vorgabe nennen, führt dies die eigentliche Absicht, Klarheit über den politisch gewollten und gesellschaftlich wirksamen Nutzen zu erlangen, ad absurdum. Bisher hat der NKR die Nutzendarstellung zurückhaltend geprüft, um Erfahrungswerte sammeln zu können. In Zukunft wird er die Nutzendarstellungen in Rege-

lungsvorhaben der Bundesregierung genauer prüfen. Die Nutzendarstellung ist aus Sicht des NKR ein wichtiger, zusätzlicher Baustein für die Komplettierung der Darstellung der Regelungsfolgen. Nur so können Kosten und Wirkungen durch die politischen Entscheider ganzheitlich beurteilt werden. Eine durch Zahlen unterlegte Nutzendarstellung ist hierfür entscheidend und hilft insbesondere bei größeren Kostenbelastungen, ein ausgeglichenes Bild zu zeichnen.

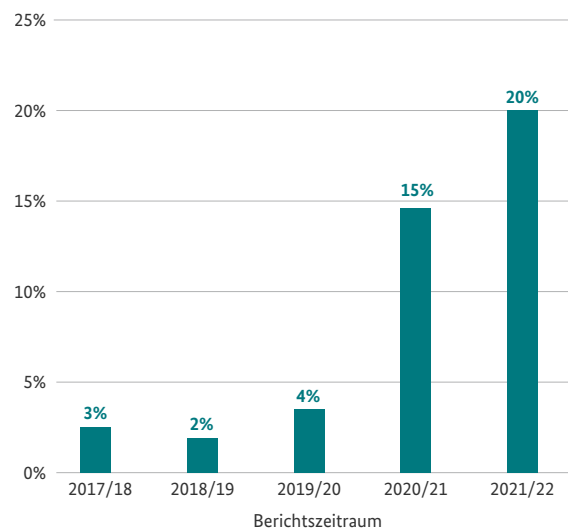


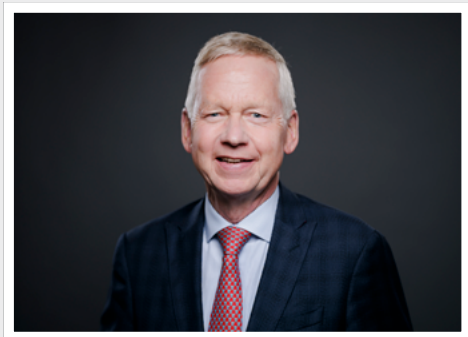
Abb. 22: Anteil der Regelungsvorhaben mit einer durch den NKR geprüften Nutzendarstellung

---

# Anhang

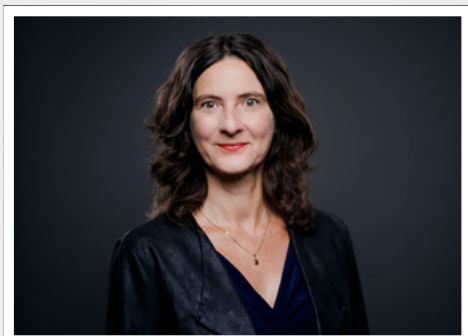
---

## Die Ratsmitglieder im Einzelnen



**Lutz Goebel** – ist seit 2022 Mitglied des NKR und wurde auf Vorschlag des Bundesministers der Justiz, Dr. Marco Buschmann, zu dessen Vorsitzenden ernannt. Er ist Geschäftsführender Gesellschafter der Henkelhausen GmbH & Co. KG und war zuvor von 2011 bis 2017 Präsident des Verbands Die Familienunternehmer, dessen Präsidium er weiterhin angehört. Nach seinem Bauingenieur-Studium in Aachen und

einem betriebswirtschaftlichen Aufbaustudium in Lille folgten von 1982 bis 1984 verschiedene Tätigkeiten in der Industrie und im Bankwesen. 1985 erwarb Lutz Goebel den Master of Business Administration am INSEAD in Fontainebleau und war dann Geschäftsführender Gesellschafter des Maschinen- und Anlagenbauers Achenbach Buschhütten. 1989 wechselte er in die Geschäftsleitung der Unternehmensberatung Arthur D. Little International und übernahm von 1992 bis 1996 in der Geschäftsleitung des österreichischen Werkzeugmaschinenbauers Emco die Verantwortung für Marketing und Vertrieb. Ab 1996 war Lutz Goebel als Unternehmensberater selbständig tätig, bevor er im Jahr 1998 im Rahmen eines Management Buy In (MBI) zusammen mit einem Finanzinvestor die Henkelhausen GmbH & Co. KG übernahm.



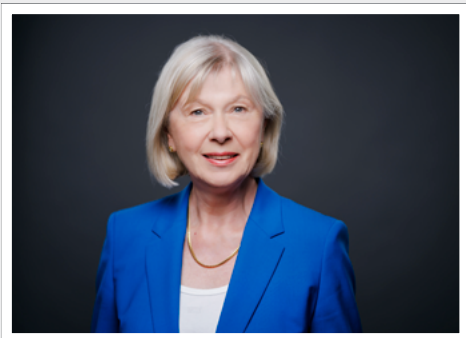
**Prof. Dr. Sabine Kuhlmann** – ist seit 2013 Mitglied des NKR und seit 2017 auch dessen stellvertretende Vorsitzende. Seit 2013 hat sie den Lehrstuhl für Politikwissenschaften, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam sowie seit 2018 den Hedda Andersson Chair an der Universität Lund in Schweden inne. Prof. Dr. Kuhlmann studierte Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin,

wo sie auch promovierte. Nach ihrer Habilitation an der Universität Potsdam arbeitete sie an verschiedenen deutschen Universitäten, unter anderem als Inhaberin des Lehrstuhls für „Vergleichende Verwaltungswissenschaft, insbesondere Verwaltung in Europa“ an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Sabine Kuhlmann lehrt, forscht und publiziert u. a. zu den Themen der Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung, vergleichenden Verwaltungswissenschaft und kommunalen Selbstverwaltung sowie zu Verwaltung und Krisen. Sie ist u. a. Mitglied in der National Academy of Public Administration (USA), Board Member des International Institute of Administrative Sciences und Deputy Editor der International Review of Administrative Sciences. Im NKR ist sie Berichterstatterin für das Bundesministerium des Innern (BMI) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVG).



**Garrelt Duin** – ist seit 2022 Mitglied des NKR. Er ist seit 2019 Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer zu Köln und war von 2018 bis 2019 Chief Human Resources Officer bei thyssenkrupp AG. Zuvor war er von 2012 bis 2017 Minister für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk in Nordrhein-Westfalen und saß als

Vorsitzender im Verwaltungsrat der NRW.Bank. In seiner Zeit als Mitglied des Deutschen Bundestags von 2005 bis 2012 war er u. a. wirtschaftspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion und Sprecher des „Seeheimer Kreises“. Als Mitglied des Europäischen Parlamentes von 2000 bis 2005 war er für den Regierungsbezirk Weser-Ems zuständig. Garrelt Duin hat Rechtswissenschaften und evangelische Theologie in Bielefeld und Göttingen studiert. Nach seinem zweiten Staatsexamen arbeitete er zunächst als selbstständiger Rechtsanwalt. Im NKR ist er Berichterstatter für das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).



**Gudrun Grieser** – ist seit 2011 Mitglied des NKR.

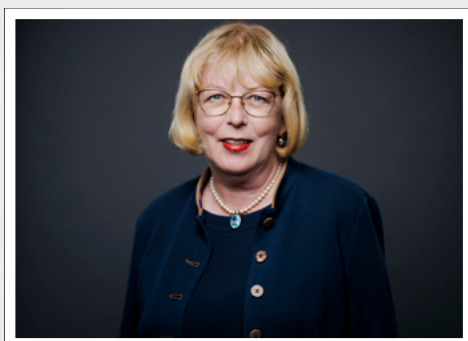
Von 2015 bis 2019 war sie Vorsitzende des Hochschulrates der Hochschule für angewandte Wissenschaften Würzburg-Schweinfurt. In ihrer Amtszeit als Oberbürgermeisterin der Stadt Schweinfurt 1992 bis 2010 war sie u. a. Aufsichtsratsvorsitzende der Stadtwerke Schweinfurt GmbH, der Leopoldina-Krankenhaus der Stadt Schweinfurt GmbH, der

Stadt- und Wohnbau Schweinfurt GmbH, Vorsitzende der Gesellschafterversammlung der Gemeinschaftskraftwerk Schweinfurt GmbH sowie Vorsitzende des Verwaltungsrats der Sparkasse Schweinfurt. In diesen 18 Jahren war Gudrun Grieser Vorstandsmitglied des Bayerischen Städtetages und von 1992 bis 2009 Mitglied im Landesvorstand der CSU. Von 1975 bis 1992 unterrichtete sie als Gymnasiallehrerin am Olympia-Morata-Gymnasium Schweinfurt. Gudrun Grieser hat Anglistik und Geschichte an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg studiert. Im NKR ist sie Berichterstatterin für das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB).



**Dr. jur. Reinhard Göhner** – ist seit 2022 Mitglied des NKR. Er ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Arbeitsrecht sowie Geschäftsführer der ISWA gGmbH in Berlin. Darüber hinaus sitzt er im Aufsichtsrat des Versicherungsvereins PSVaG und ist seit 2012 Mitglied des Verwaltungsrates des ZDF. Zuvor war er von 1996 bis 2016 Haupt-

geschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und von 1981 bis 1990 Hauptgeschäftsführer des Verbandes der Serienmöbelbetriebe. In seiner Zeit als Mitglied des Deutschen Bundestages von 1983 bis 2007 war er von 1991 bis 1993 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium der Justiz und von 1993 bis 1994 beim Bundesministerium für Wirtschaft. Von 1986 bis 1990 hatte er den Vorsitz des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit inne. Dr. Reinhard Göhner hat Rechtswissenschaften, Soziologie und Wirtschaftswissenschaften in Bielefeld studiert. Im NKR ist er Berichterstatter für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).



**Ulla Ihnen** – ist seit 2022 Mitglied des NKR. Sie ist eine niedersächsische FDP Politikerin, Verwaltungsjuristin und Ratsmitglied der Stadt Hannover. Seit 2017 sitzt sie im NDR Rundfunkrat. Dem Deutschen Bundestag gehörte sie von 2017 bis 2021 an und war ordentliches Mitglied im Haushaltsausschuss, Obfrau im Rechnungsprüfungsausschuss und stellv. Mitglied im Rechtsausschuss. Von 2018 bis

2022 gehörte sie dem Kuratorium des KENFO an. Nach ihrem Jurastudium war Ulla Ihnen zunächst als Rechtsanwältin tätig, dann bei der Deutschen Bundesbank stellv. Leiterin der Rechtsabteilung der Landeszentralbank in Niedersachsen. 1988 wurde sie Ministerbüroleiterin im Niedersächsischen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten. Es folgte eine Tätigkeit in Brüssel als nationale Expertin bei der EU-Kommission. Ende 1991 übernahm sie dort den Aufbau der Vertretung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und leitete diese bis 1997. Der Kreistag des Landkreises Uelzen wählte sie ab 1997 für 12 Jahre zur Allgemeinen Vertreterin. Ab Mitte 2005 im Umweltministerium in Hannover tätig, war sie dort von 2012 bis 2013 Staatssekretärin für Umwelt, Energie und Klimaschutz. Im NKR ist sie Berichterstatterin für das Bundesministerium der Finanzen (BMF).





**Kerstin Müller** – ist seit 2022 Mitglied des NKR. Seit 2019 ist sie Senior Associate Fellow bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) für den Nahen Osten und die deutsch-israelischen Beziehungen. Sie engagiert sich zudem als Mitglied des Beirates von Elnet, dem European Leadership Network, für die Stärkung der deutsch-israelischen Beziehungen. Von 2013 bis 2018 leitete

sie das Israelbüro der Heinrich-Böll-Stiftung in Tel Aviv. Zuvor war sie von 1994 bis 2013 für Bündnis 90/Die Grünen Mitglied des Deutschen Bundestag. In dieser Zeit war sie von 1994 bis 2002 Fraktionsvorsitzende der Bundestagsfraktion und von 2002 bis 2005 als Staatsministerin im Auswärtigen Amt tätig. Von 2005 bis 2013 war sie als Mitglied des Auswärtigen Ausschusses außenpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, sowie stellvertretende Vorsitzende des Unterausschusses für zivile Krisenprävention. Kerstin Müller hat Rechtswissenschaften in Köln studiert. Im NKR ist sie Berichterstatterin für das Bundesministerium der Justiz (BMJ), das Auswärtiges Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).



**Malte Spitz** – ist seit 2022 Mitglied des NKR. Er ist Mitgründer und Generalsekretär der Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF), die sich mit juristischen Interventionen für die Stärkung der Grund- und Menschenrechte einsetzt. Er war von 2013 bis 2022 Mitglied im Parteirat von Bündnis 90/Die Grünen. Zuvor war er sieben Jahre Mitglied im hauptamtlichen sechsköpfigen Bundesvorstand von Bündnis 90/

Die Grünen. In den Koalitionsverhandlungen 2021 leitete er die Arbeitsgruppe „Digitale Innovationen und digitale Infrastruktur“. Als freier Autor hält er regelmäßig Vorträge zu den Themen Digitalpolitik, Datenschutz und digitaler Wandel und veröffentlicht Gastbeiträge in internationalen Medien. 2014 erschien sein Buch „Was macht ihr mit meinen Daten?“ und im 2017 das Buch „Daten – Das Öl des 21. Jahrhunderts? Nachhaltigkeit im digitalen Zeitalter“. In der Zeit von 2003 bis 2006 war er Mitglied des Bundesvorstandes und politischer Geschäftsführer des Bundesverbandes Grüne Jugend. Im NKR ist er Berichterstatter für das Thema „Digitale Verwaltung und digitaltaugliches Recht“ sowie für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).





**Dorothea Störr-Ritter** – ist seit 2011 Mitglied des NKR. Sie ist eine baden-württembergische Politikerin der CDU und seit 2008 Landrätin des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald. Sie hat Rechtswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München und der Universität Konstanz studiert. Nach ihrem Studium war sie zunächst einige Jahre im handwerklichen Familien-

betrieb tätig und arbeitete dann ab 1989 als selbstständige Rechtsanwältin. 1998 wurde sie Mitglied des Deutschen Bundestags, dem sie bis 2002 angehörte. Von 2002 bis 2005 war sie als Landesgeschäftsführerin der CDU Baden-Württemberg tätig. Ehrenamtlich war sie von 2002 bis 2008 Präsidentin des Bundes der Selbstständigen Baden-Württemberg e. V. und dann von 2006 bis 2008 Präsidentin des Bundes der Selbstständigen Deutschland e.V. Über mehrere Jahre war sie auch Mitglied im Rundfunkrat des SWR. Im NKR ist sie Berichterstatterin für das Thema „Moderne Verwaltung und leistungsfähiger Staat“ sowie für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).



**Andrea Wicklein** – ist seit 2019 Mitglied des NKR. Sie ist Partnerin bei der Republic Affairs GmbH und Geschäftsführerin der Vereinigung der ehemaligen Abgeordneten des Deutschen Bundestages und des Europaparlaments. Von 2002 bis 2017 war sie Abgeordnete des Deutschen Bundestages und dort Mitglied des Ausschusses für Wirtschaft und Energie sowie von 2006 bis 2009 Sprecherin der Arbeits-

gruppe Aufbau Ost der SPD-Bundestagsfraktion. Ab 2011 war sie Beauftragte der SPD-Bundestagsfraktion für den Mittelstand/Freie Berufe. Nach ihrem Fernstudium an der Handelshochschule Leipzig mit Abschluss Diplomhandelsökonom arbeitete sie erst als kaufmännische Angestellte bei der Handelsorganisation Potsdam und danach als Lehrerin an der Fachschule für Gesundheits- und Sozialwesen. Bis 1990 war sie Dozentin in der Erwachsenenbildung an der Betriebsakademie des Einzelhandels in Potsdam. Ihren Weg in die Politik fand sie 1992 als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei einem Bundestagsabgeordneten. 2000 wechselte sie als Referentin für Öffentlichkeitsarbeit in die SPD-Landtagsfraktion Brandenburg. Im NKR ist sie Berichterstatterin für das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und für das Bundeskanzleramt (BK).

## Rückblick auf ausgewählte relevante Ereignisse

Datum	Ereignis
20.09.2021	Ende der dritten Mandatszeit des NKR
26.09.2021	Wahl des 20. Deutschen Bundestags
08.12.2021	Wechsel der Zuständigkeit für den NKR vom Bundeskanzleramt in das Bundesministerium der Justiz (BMJ) durch den Organisationserlass des Bundeskanzlers
12.01.2022	Bundeskabinett beschließt neues NKR-Gesetz
12.05.2022	Bundestag beschließt neues NKR-Gesetz
17.05.2022	Neue NKR-Ratsmitglieder werden auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten berufen
22.07.2022	Ratsmitglied Ulla Ihnen erhält nachträglich ihre Ernennungsurkunde

## Bisherige Gutachten im Auftrag des NKR

Datum	Titel des Gutachtens
04/2013	Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich
10/2013	Gutachten zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungen – Gute Praktiken und Erfahrungen in anderen Staaten
2014	OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance
02/2015	Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder 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 Einrichtung von Infrastrukturprojekten und Industrieanlagen
10/2019	Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten.
06/2021	Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – der modulare Einkommensbegriff
06/2021	Das Servicehandbuch – Wegweiser für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen

### Ausgewählte NKR-Termine im Berichtszeitraum der dritten Mandatszeit

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
26.07.2021	Gespräch mit Herrn Dr. Kriedel, Mitglied des Vorstands der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV)	Wicklein
29.07.2021	Gespräch mit Herrn Dr. Richter, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sowie Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik	Prof. Dr. Kuhlmann
03.08.2021	Gespräch mit Herrn Prof. Dr. Braun, Chef des Bundeskanzleramtes	Dr. Ludewig
17.08.2021	Gespräch mit Frau Andreae, Vorsitzende der Hauptgeschäftsführung Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW)	Dr. Ludewig
18.08.2021	Gespräch mit Frau Esken, SPD-Parteivorsitzende	Dr. Ludewig, Wicklein
24.08.2021	Gespräch mit Bundespräsident Steinmeier	Dr. Ludewig, Prof. Dr. Kuhlmann
27.08.2021	Gespräch mit Herrn Bürger, Abteilungsleiter „Digitale Verwaltung; Steuerung OZG“ im Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)	Prof. Dr. Kuhlmann
02.09.2021	Gespräch mit Herrn Dr. Hoppenstedt, Staatsminister bei der Bundeskanzlerin und Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung	Dr. Ludewig
06.09.2021	Gespräch mit Herrn Dr. Richter, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sowie Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik	Dr. Ludewig
06.09.2021	Teilnahme am Creative Bureaucracy Festival	Dr. Ludewig
13.09.2021	Gespräch mit Herrn Prof. Gropp, Präsident des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)	Dr. Ludewig
16.09.2021	Übergabe des NKR-Jahresberichts an Bundeskanzlerin Dr. Merkel	alle
16.09.2021	Gespräch mit Herrn Silberbach, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbunds (dbb)	Störr-Ritter
17.09.2021	Gespräch mit Herrn Šefčovič, Vizepräsident der Europäischen Kommission	Dr. Ludewig

### Ausgewählte NKR-Termine während der Übergangszeit von dritter zur vierter Mandatszeit

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
29.09.2021	Ministerialkongress und Preisverleihung 20. eGovernment-Wettbewerb	Störr-Ritter
07.10.2021	Gespräch mit Herrn Dr. Richter, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sowie Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik	Dr. Ludewig
07.10.2021	Teilnahme an der Jahreskonferenz 2021 des Netzwerks Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau	Prof. Dr. Kuhlmann
08.10.2021	Gespräch mit Herrn Seibert, Kabinettschef des Präsidenten Europäische Union	Dr. Ludewig
14.10.2021	Teilnahme am Syposium des NKR BaWü „Anforderungen an ein gutes Gesetz – heute“	Störr-Ritter, Prof. Dr. Mayer-Bonde
26.10.2021	Teilnahme an der BITKOM Smart Country Convention 2021 zum Stand der OZG-Umsetzung	Störr-Ritter
27.10.2021	Gespräch mit den Hauptgeschäftsführern der Spitzenverbände der Wirtschaft	Dr. Ludewig, Schleyer
28.10.2021	Keynote bei der Berliner Führungsakademie zum Thema Verwaltungsmodernisierung	Prof. Dr. Kuhlmann
05.11.2021	Teilnahme an der Frankfurter Regulierungskonferenz 2021	Dr. Ludewig
15.11.2021	Teilnahme am Forum Bellevue des Bundespräsidenten „Was kann der Staat? Lektionen aus der Pandemie“	Prof. Dr. Kuhlmann
30.11.2021	Gespräch mit Herrn Haeusgen und Frau Bröcker, Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA)	Dr. Ludewig
01.12.2021	RegWatchEurope – Board Meeting	Dr. Ludewig
02.12.2021	Teilnahme an der „High Level Conference: Joining Forces for the Next Generation of Better Regulation“	Dr. Ludewig
07.12.2021	Teilnahme an der Veranstaltung „Wirkungsorientierung und Normenkontrolle“ der Gesellschaft für Programmforschung (GfP)	Prof. Dr. Kuhlmann
21.12.2021	Gespräch mit Dr. Buschmann, Minister des Bundesministeriums der Justiz (BMJ)	Prof. Dr. Kuhlmann, Schleyer
13.01.2022	Gespräch mit Frau Dr. Schlunck, Staatssekretärin im Bundesministerium der Justiz (BMJ)	Prof. Dr. Kuhlmann
03.02.2022	Gespräch mit Frau Tschan, Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	Prof. Dr. Kuhlmann, Dückert
11.02.2022	Gespräch mit der Stiftung Deutsche Schlaganfallhilfe	Wicklein
17.02.2022	Gespräch mit Dr. Brzezinski, Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer Dresden	Schleyer
17.02.2022	Gespräch mit der AG Wirtschaft der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag	Prof. Dr. Kuhlmann

### Ausgewählte NKR-Termine des neu zusammengesetzten Rates im Berichtszeitraum der vierten Mandatszeit

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
23.03.2022	Gespräch mit Dr. Kriedel, Mitglied des Vorstands der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV)	Wicklein
17.05.2022	Übergabe der Ernennungsurkunden durch den Bundespräsidenten und konstituierende Sitzung des NKR (Ulla Ihnen erhält ihre Urkunde nachträglich am 22.07.2022)	alle
19.05.2022	Gespräch mit Herrn Roloff, MdB, Sprecher für Bürokratieabbau der SPD-Fraktion	Goebel
20.05.2022	Gespräche mit Frau Klöckner, MdB, Wirtschaftspolitische Sprecherin der CDU/CSU-Fraktion, Herrn Amthor, MdB, Sprecher für Staatsorganisation und Staatsmodernisierung der CDU/CSU-Fraktion, Herrn Außendorf, MdB, Digitalpolitischer Sprecher Bündnis 90/Die Grünen	Goebel
31.05.2022	Gespräch mit Herrn Scheller, Präsident des Bundesrechnungshofes	Goebel
07.06.2022	„Deep-Dive“ zum Digitalcheck mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)	Störr-Ritter
08.06.2022	Gespräch mit Frau Dr. Schlunck, Staatssekretärin im Bundesministerium der Justiz (BMJ)	Goebel
09.06.2022	RegWatchEurope – Board Meeting in Prag	Prof. Dr. Kuhlmann
10.06.2022	Gespräch mit Prof. Pinkwart, Wirtschaftsminister in NRW	Goebel
10.06.2022	Re:publica Meetup zur Verwaltungsdigitalisierung	Spitz
14.06.2022	Gespräch mit Herrn Thiel, Präsident des Statistischen Bundesamts	Goebel
16.06.2022	Gespräch mit Frau Khan, MdB, Landesvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen Rheinland-Pfalz	Prof. Dr. Kuhlmann
21.06.2022	Gespräch mit Vertretern von BITKOM	Spitz
22.06.2022	Teilnahme am Zukunftskongress zum Thema Digitalisierung der Verwaltung	Goebel, Spitz
22.06.2022	Gespräch mit Herrn Dr. Linnemann, MdB, stellv. CDU-Chef und Chef der Grundsatzkommission	Goebel
28.06.2022	Vortrag und Seminar zur Vollzugstauglichkeit in der Führungsakademie Baden-Württemberg	Störr-Ritter
29.06.2022	Gespräche mit Herrn Dr. h.c. Weise, Vorsitzender des Vorstands der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, Herrn Dr. Ruge, stellv. Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistags, Frau Dr. Berger, Leiterin Digitalisierung, Bürokratieabbau und Staatsmodernisierung des Deutschen Landkreistags, Herrn Silberbach, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbunds (dbb), Herrn Prof. Dr. Koch, Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung	Goebel

### Zu evaluierende Regelungsvorhaben in den nächsten zwei Jahren

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2022	BMWK	Gesetz zur Umsetzung der aufsichts- und berufsrechtlichen Regelungen der Richtlinie 2014/56/EU sowie Vorgaben der VO (EU) Nr. 537/2014 bei Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse
2022	BMWK	Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung der kerntechnischen Entsorgung
2022	BMF	Gesetze zur Bekämpfung der Steuerumgehung und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften
2022	BMF	Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds
2022	BMDV	Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen
2022	BMEL	Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und betriebliche Stoffstrombilanzen
2022	BMWK	Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes und weiterer Bestimmungen des Energierechts
2022	BK	Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes
2022	BMF	KfW-Verordnung
2022	BMG	Gesetz für eine bessere Versorgung durch Digitalisierung und Innovation
2022	BMDV	Viertes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes
2022	BMDV	Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr und zur Änderung weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften
2022	BMF	Verordnung zu den nach dem Geldwäschegesetz meldepflichtigen Sachverhalten im Immobilienbereich
2022	BMI	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union
2022	BMI	Erste Gesetz zur Änderung des Europolgesetzes
2022	BMAS	Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts
2022	BMDV	Gesetz zum Verbot des Betriebs lauter Güterwagen

2022	BMFSFJ	Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe
2022	BMF	Verordnung über den Inhalt der Prüfungsberichte zu den Jahresabschlüssen und den Solvabilitätsübersichten von Versicherungsunternehmen
2022	BMWK	Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz)
2022	BMF	Begleitgesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
2022	BMUV	Zweiundvierzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
2022	BMF	Zweites Gesetz zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen
2022	BMUV	Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung
2022	BMUV	Gesetz über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen
2022	BMG	Achtzehnte Verordnung zur Änderung der Arzneimittelverschreibungsverordnung
2022	BMF	Verordnung zur Änderung der Institutsvergütungsverordnung
2022	BMUV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung der Durchführungsbeschlüsse 2014/687/EU und 2014/738/EU
2022	BMAS	Integrationsgesetz
2022	BMG	Gesetz zur Reform der Pflegeberufe
2022	BMUV	Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen
2022	BMI	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen
2022	BMVG	Verordnung über den Vorbereitungsdienst für den gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst in der Bundeswehr
2022	BMUV	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
2022	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
2022	BMAS	Formulierungshilfe zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften



2022	BMWK	Siebzehnte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung
2022	BMWK	Erstes Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze
2023	BMF	Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht
2023	BMWK	Drittes Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie
2023	BMJ	Gesetz zur Reform des Bauvertragsrechts und zur Änderung der kaufrechtlichen Mängelhaftung
2023	BMAS	Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge
2023	BMJ	Gesetz zur Umsetzung der Berufsanerkennungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe
2023	BMF	Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens
2023	BMWK	Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb
2023	BMEL	Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über tierärztliche Hausapotheken
2023	BMWK	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb
2023	BMI	Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme
2023	BMG	Gesetz zur Anpassung des Medizinproduktrechts an die Verordnung (EU) 2017/745 und die Verordnung (EU) 2017/746
2023	BMI	Gesetz zur Neuregelung des Mikrozensus und zur Änderung weiterer Statistikgesetze
2023	BMI	Gesetz zur Stärkung des Datenschutzes und der Zentralstellenfunktion im Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
2023	BMG	Gesetz für bessere und unabhängige Prüfungen – MDK-Reformgesetz
2023	BMWK	Zehntes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0
2023	BMF	Verordnung zum Produktinformationsblatt und zu weiteren Informationspflichten bei zertifizierten Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen nach dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz
2023	BMDV	Gesetz zur Anpassung nationaler Regelungen an die Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 der Kommission vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge

2023	BMAS	Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung
2023	BMWK	Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und der Einführung des Gesetzes über die Nutzung offener Daten
2023	BMVG	Gesetz zur nachhaltigen Stärkung der personellen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr
2023	BMUV	Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen
2023	BMF	GE und techn. VO zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen
2023	BMUV	Gesetz zur Neuordnung des Rechts zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung

## 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 2/2010)  
 Prof. Dr. Färber, Gisela  
 Funke, Rainer (ab 2/2010)  
 Kreibohm, Henning  
 Dr. Schoser, Franz (ab 12/2006)  
 Prof. Dr. Snower, Dennis J. (bis 12/2006)  
 Prof. Dr. Wittmann, Johann

Erweiterung des Rates auf 10 Mitglieder (3/2011):

Lechner, Sebastian  
 Prof. Dr. Versteyl, Andrea

### *Mitglieder des Normenkontrollrates (2. Mandatszeit 2011–2016)*

Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)  
 Catenhusen, Wolf-Michael (stellv. Vorsitzender)  
 Dr. Dückert, Thea  
 Funke, Rainer  
 Grieser, Gudrun  
 Hahlen, Johann (ab 3/2013)  
 Prof. Dr. Kuhlmann, Sabine  
 Lechner, Sebastian (bis 3/2013)  
 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 4/2019)  
 Dr. Dückert, Thea  
 Grieser, Gudrun  
 Dr. Holtschneider, Rainer  
 Schleyer, Hanns-Eberhard  
 Störr-Ritter, Dorothea  
 Prof. Dr. Versteyl, Andrea  
 Prof. Dr. Cornelia Mayer-Bonde  
 Wicklein, Andrea (ab 9/2019)

#### *Mitglieder des Normenkontrollrates (4. Mandatszeit 2022–2027)*

Goebel, Lutz (*Vorsitzender*)

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

Duin, Garrelt

Grieser, Gudrun

Dr. Göhner, Reinhard

Ihnen, Ulla

Müller, Kerstin

Spitz, Malte

Störr-Ritter, Dorothea

Wicklein, Andrea

#### *Leiter des Sekretariats des Nationalen Normenkontrollrates:*

Henter, Alwin (*1. Mandatszeit*)

Dr. Böllhoff, Dominik (*2. Mandatszeit*)

Spengler, Florian (*3. Mandatszeit*)

Kühn, Hannes (*4. Mandatszeit*)

#### *Staatsminister für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt seit 2005:*

StM Hildegard Müller, *November 2005 bis September 2008*

Staatsekretär Hans Bernhard Beus, *Oktober 2006 bis Dezember 2007*, Vertreter von StM Müller

StM Hermann Gröhe, *Oktober 2008 bis Oktober 2009*

StM Eckardt v. Klaeden, *Oktober 2009 bis September 2013*

StM Prof. Dr. Helge Braun, *Dezember 2013 bis März 2018*

StM Dr. Hendrik Hoppenstedt, *März 2018 bis September 2021*

#### *Koordinator der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau seit 2022:*

Benjamin Strasser, *MdB Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz*





## *Impressum*

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

### *Herausgeber*

Nationaler Normenkontrollrat  
Bundesministerium der Justiz  
Mohrenstraße 37  
D-10117 Berlin

### *Stand*

November 2022

### *Druck*

Bonifatius GmbH Druck

### *Gestaltung*

neues handeln AG

### *Redaktion*

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin  
nkr@bmj.bund.de

### *Bildnachweis*


Portraits: Thomas Trutschel/photothek.de; Portrait Dr. Reinhard Göhner: Jana Kay;  
Portrait Dorothea Störr-Ritter: Steffen Kugler







[www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de)

 [twitter.com/NKR\\_Bund](https://twitter.com/NKR_Bund)