



Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Bericht der Bundesregierung nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

„Gutes Recht von Anfang an

Verständlich und praxisorientiert

Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2019“

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) nimmt gemäß § 4 Abs. 4 NKR-Gesetz zu dem Bericht der Bundesregierung wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung setzte in der Vergangenheit kontinuierlich und mit einer gewissen Entschlossenheit diverse Maßnahmen zum Bürokratieabbau, zur Besseren Rechtsetzung und zur Digitalisierung um. Der Bericht der Bundesregierung „Bessere Rechtsetzung 2019“ verdeutlicht dies anhand verschiedener positiver Beispiele.

- Die Bilanz der **„One in one out“-Regel** ist positiv. Gleichzeitig ist 2018 ein laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von rund 200 Mio. Euro auf die 1:1 Umsetzung von EU-Vorgaben zurückzuführen. Diese Belastung unterliegt jedoch nicht der **„One in one out“-Regel** und wird nicht kompensiert. Der NKR wiederholt seine Forderung, diese Ausnahme abzuschaffen.
- Der NKR unterstützt die Absicht der Bundesregierung, im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft mit der Einführung der **„One in one out“-Regel auf europäischer Ebene** zusätzliche **Belastungen für die Wirtschaft** so wirksam wie möglich zu **begrenzen**.
- Positiv ist die Ankündigung der Bundesregierung, **IT-Projekte** künftig nach dem **„eine Lösung für alle“-Prinzip** stärker zu fördern und zu forcieren. Der NKR begrüßt auch, dass die notwendigen gesetzgeberischen Voraussetzungen für die Registermodernisierung bis Ende 2020 als eine der entscheidenden Voraussetzungen für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) nunmehr geschaffen werden sollen.

- Die drei Staatssekretärs-Beschlüsse zur Begrenzung des Umstellungsaufwandes für die Wirtschaft, zur Fortentwicklung des Evaluierungskonzeptes und zur Ermittlung und Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben zeigen, dass die Bundesregierung teilweise ermutigende Fortschritte erreicht hat, vor allem beim Evaluierungskonzept. Bei der Darstellung des Umstellungsaufwands der Wirtschaft und des Nutzens besteht demgegenüber weiterhin erheblicher Handlungsbedarf.
- Der NKR hat an der überfälligen Fortentwicklung des **Evaluierungskonzeptes** aus dem Jahr 2013 intensiv mitgewirkt. Bislang mangelte es an Qualitätsstandards und einer entsprechende Qualitätssicherung. Mit dem neuen Beschluss wird sich die Aussagekraft und die Verwertbarkeit der Evaluationserkenntnisse steigern. Jetzt gilt es, das deutlich verbesserte Konzept **mit Leben zu füllen und konsequent umzusetzen**. Der NKR bietet nach wie vor an, bei der Qualitätssicherung der Evaluierungen seinen Beitrag zu leisten.
- Dass die Bundesregierung das **Ausländerzentralregister von Grund auf ertüchtigen und Praktiker vor Ort in besonderer Weise einbeziehen** möchte, begrüßt der NKR ausdrücklich – auch wenn diese Initiative mehr als vier Jahre nach Beginn der Flüchtlingskrise etwas verzögert an den Start geht. Er tut dies im Übrigen nicht nur ideell, sondern auch in Form konkreter, methodischer Unterstützung. So lässt sich das gemeinsame Ziel von mehr Wirksamkeit und Praktikabilität erreichen.

Die Bundesregierung darf sich jedoch nicht auf ihren bisherigen Erfolgen ausruhen, sondern muss gerade vor dem Hintergrund der Corona-Krise ihr Engagement in Sachen Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung nochmals erhöhen. Insbesondere Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur Besseren Rechtsetzung leisten neben den bereits ergriffenen konjunkturellen Maßnahmen einen weiteren Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung. In den folgenden Bereichen sieht der NKR noch erheblichen Handlungsbedarf.

- Das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz blieb trotz erkennbarer Verbesserungen hinter den Erwartungen zurück. Gerade jetzt ist es an der Zeit, zur Stärkung der Wirtschaft **weitere nachhaltige Maßnahmen zum Bürokratieabbau** zu ergreifen. Der NKR hat dazu mit seinem „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ sehr konkrete Vorschläge unterbreitet.
- Die dritte Lebenslagenbefragung offenbart erneut Defizite bei E-Government-Angeboten sowie bei der Verständlichkeit von Recht und Formularen. Dies muss von der Bundesregierung, vor allem aber auch seitens der Länder und Kommunen mit proaktivem Engagement angegangen werden. Nur so kann die **Ministerpräsidentenkonferenz Ende 2020** einen **Beschluss mit substantiellen Fortschritten** fassen.
- Die Fortschritte bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung kommen nur langsam voran. Die Corona-Krise zeigt einerseits das engagierte Handeln in vielen

Behörden, andererseits offenbart sie aber auch schonungslos vorhandene Schwachstellen. Was fehlt, ist eine geeignete, **umfassende Daten- und IT-Strategie für die öffentliche Verwaltung**. Die Vernetzung der vielfältigen öffentlichen Datenbestände muss entschlossen in Angriff genommen werden.

- Das Machbarkeits-Projekt von NKR, Statistischem Bundesamt, Bundesnotarkammer und Bundeskanzleramt zur digitalen Abwicklung von Immobilienkaufverträgen muss zügig verwirklicht werden. Das bereitstehende **IT-Portal „eNoVa“** darf nicht nur Theorie bleiben. Die Bundesregierung muss es jetzt **zeitnah und erfolgreich umsetzen**.

Im Einzelnen nimmt der NKR wie folgt Stellung:

„One in one out“-Regel

Die Bundesregierung zieht erneut wie in allen Jahren seit der Einführung eine positive Bilanz zur „One in one out“-Regel. Diese Regel besagt, dass der entstehende jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft aufgrund eines Gesetzesvorhabens durch ein anderes Vorhaben kompensiert werden muss. Der bei der „One in one out“-Regel bilanzierte laufende Erfüllungsaufwand reduzierte sich in der Zeit vom 14. März 2018 bis Ende 2019 um knapp 1,3 Milliarden Euro. Allerdings sind rund 200 Mio. Euro Entlastung der 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben geschuldet. Vor allem das Bundesministerium der Finanzen erzielte mit rund 530 Mio. Euro sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit rund 700 Mio. Euro einen Abbauüberschuss. Hingegen konnte u. a. das Bundesministerium für Gesundheit neue Belastungen mit rund 70 Mio. Euro noch nicht vollständig ausgleichen. Die hierfür erforderlichen Entlastungsmaßnahmen sollen im Jahr 2020 vorgelegt werden.

Einschätzung des NKR

Die „One in one out“-Regel ist ein wirksames Instrument zur Begrenzung von gesetzlichen Folgekosten für die Wirtschaft. Der NKR sieht allerdings bei den definierten Ausnahmen erhebliche Schwachstellen. Ausgenommen sind Vorgaben, soweit sie EU-Vorgaben, internationale Verträge, Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Europäischen Gerichtshofs jeweils 1:1 umsetzen, der Abwehr erheblicher Gefahren dienen oder eine zeitlich begrenzte Wirkung von maximal einem Jahr haben. Insbesondere aufgrund der Ausnahme zur zeitlich begrenzten Wirkung unterliegen fast sämtliche Regelungen der „Corona-Gesetzgebung“ nicht der „One in one out“-Regel.

Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene

Die Bundesregierung setzt sich auf europäischer und internationaler Ebene intensiv für Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung ein. So unterstützen die Bundesregierung als auch der NKR die von der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, im September 2019 angekündigte Einführung einer „One in one out“-Regel auf europäischer Ebene als zentrales Anliegen ihrer Arbeit.

Einschätzung des NKR:

Der NKR befürwortet die Ankündigung der EU-Kommission, eine „One in one out“-Regel auf europäischer Ebene einzuführen. Die nationale Bilanz zeigt, dass neue Belastungen

durch EU-Recht die Anstrengungen der Bundesregierung zugunsten der Wirtschaft teilweise wieder zunichtemachen. So sorgte im Jahr 2019 die 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben für zusätzliche laufende Belastungen der Wirtschaft von 205 Mio. Euro, im gleichen Zeitraum konnte die Bundesregierung jedoch nur 13,5 Mio. Euro an Belastungen abbauen.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rezession ist eine Kostenentlastung der Wirtschaft in der gesamten EU von größter Bedeutung. Dabei sollten nicht nur Bürokratiekosten im Fokus einer solchen Regelung stehen, sondern der Erfüllungsaufwand insgesamt. Dass das gelingen kann, ohne gleichzeitig den politischen Handlungsspielraum einzuschränken, zeigt die bestehende ‚One in one out‘-Regel in Deutschland. Die Bundesregierung sollte deshalb im Zuge der anstehenden deutschen Ratspräsidentschaft zu erreichen versuchen, mittels einer ‚One in one out‘-Regel auf europäischer Ebene zusätzliche Belastungen für die Wirtschaft möglichst zu vermeiden.

In diesem Zusammenhang sollte die Bundesregierung die EU-Kommission weiter dazu ermutigen, das Regulatory Scrutiny Board (RSB), das Prüfungsgremium der EU-Kommission für Folgenabschätzungen und Evaluationen, mit einem robusten Mandat zu versehen. Denn nur ein Gremium, das gänzlich frei von politischer Intervention agieren kann, kann die Einhaltung einer ‚One in one out‘-Regel wirksam kontrollieren. Das RSB sollte ferner die Möglichkeit haben, auch das Fehlen von Folgenabschätzungen zu beanstanden. Bisher darf das RSB nur Kommissionsvorschläge prüfen, denen eine Folgenabschätzung zugrunde liegt. Zudem sollte es dem RSB erlaubt sein, selbst Stakeholder zu konsultieren, wenn es um die Beurteilung der Plausibilität konkreter Folgekostenabschätzungen geht. Das aktuelle Mandat des RSB schließt solche Kontakte aus. Da das RSB durch seine Aufgaben einen einzigartigen Überblick über das Zusammenwirken der verschiedenen Instrumente besserer Rechtsetzung hat, sollte die EU-Kommission stärker als bisher auf diese Erkenntnisse zurückgreifen und das Beratungsmandat des RSB stärken.

Die Bundesregierung sollte die anstehende deutsche Ratspräsidentschaft auch dazu nutzen, nicht nur die Agenda zu Besseren Rechtsetzung der EU-Kommission weiter zu verbessern, sondern auch im Europäischen Rat Transparenz über die Folgekosten von Änderungsanträgen herzustellen. Der Rat hat sich dazu in der Interinstitutionellen Vereinbarung verpflichtet, die die EU-Kommission, das Europäische Parlament und der Europäische Rat im April 2016 beschlossen haben. Bis heute ist über die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen hinaus nichts Konkretes passiert.

Der NKR hat im Jahr 2020 den jährlich rotierenden Vorsitz im informellen Netzwerk Reg-WatchEurope inne. Das Netzwerk ist ein Zusammenschluss aus insgesamt acht unabhängigen Gremien in Europa, die alle mit einem ähnlichen Mandat wie der NKR ausgestattet

sind. Der NKR wird gemeinsam mit dem Netzwerk RegWatchEurope die Bundesregierung dabei unterstützen, die Agenda zur Besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene weiterzuentwickeln. Das gilt auch für die Arbeit innerhalb der OECD, wo das Netzwerk im „Regulatory Policy Committee“ seine Erfahrungen mit unabhängiger Prüfung von Folgenabschätzungen einbringt.

IT-Projekte der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, nach den Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) nahezu alle Verwaltungsdienstleistungen bis 2022 zu digitalisieren und online anzubieten. Ziel ist es, einerseits die Angebote und Dienstleistungen der Verwaltung den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen einfach, schnell und sicher zur Verfügung zu stellen, andererseits aber auch die Abläufe in den Behörden zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Einschätzung des NKR:

Die Corona-Krise führt uns erneut vor Augen, wie wichtig digitale Verwaltungsdienstleistungen sind. Sie garantieren, dass der Staat auch in der Krise funktions- und handlungsfähig ist. Noch immer fehlt in Deutschland die flächendeckende Verwaltungsdigitalisierung. Die Notwendigkeit eines Digitalisierungsschubs wird gerade jetzt besonders offenkundig. Einen solchen Schub benötigt insbesondere das OZG. Seine Umsetzung, d.h. die Digitalisierung der relevanten 575 Verwaltungsdienstleistungen bis 2022, ist und bleibt sehr ambitioniert. Bislang wurde nur ein Bruchteil dieser Verwaltungsdienstleistungen erfolgreich digitalisiert. Deshalb erkennt der NKR die bisherigen Fortschritte zwar als vorhanden an, er bewertet sie jedoch – anders als die Bundesregierung dies in ihrem Bericht tut – eben nicht als „sehr positiv“, sondern betrachtet sie mit einer gewissen Sorge. Denn schon jetzt ist von involvierten Praktikern und führenden Digitalisierungspolitikern der Regierungsfraktionen zu hören, dass mit der Umsetzung bis 2022 nicht mehr gerechnet werden könne. Anstatt über Fristverschiebungen nachzudenken, sollte alle politische und fachliche Energie darauf verwandt werden, die strukturellen Hemmnisse einer erfolgreichen OZG-Umsetzung anzugehen. Vor allem braucht es eine Strategie, wie aus den entstehenden Prototypen einzelner Verwaltungsdienstleistungen übertragbare Lösungen für ganz Deutschland werden können. Zudem muss bei Gesetzgebungsverfahren - wie dem zur Digitalisierung von Familienleistungen - deutlich zugelegt werden. Da, wo gesetzliche Änderungen nötig sind, um die von der Bundesregierung zurecht als oberste Priorität eingestufte Nutzerorientierung zu verwirklichen, muss dies zügig und unkompliziert erfolgen. Das derzeitige Tempo reicht nicht aus.

Immerhin: Das Konjunkturpaket der Bundesregierung enthält zwei entscheidende Weichenstellungen für die Umsetzung des OZG und die weitere Digitalisierung der Verwaltung.

Zum einen wertet es der NKR als einen für alle Beteiligten positiven Ansatz, dass der Bund den Ländern und Kommunen, wenn diese das gemeinsame Architekturkonzept („einer für alle“) flächendeckend umsetzen, finanziell mit 3 Mrd. Euro unter die Arme greifen will. Dass diese verstärkte Bund-Länder-Zusammenarbeit bei großen IT-Projekten gut funktionieren kann, zeigt das bereits seit vielen Jahren etablierte Projekt KONSENS (Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung). Für die Umsetzung der IT in der Steuerverwaltung haben sich die 16 Länder mit dem Bund zur gemeinsamen Aufgabenfinanzierung zusammengeschlossen. Die Länder beauftragen über einen abgestimmten Priorisierungsprozess den Einsatz der IT-Ressourcen. Die Programmierung erfolgt im Sinne von „eine Lösung für alle Länder“. So wird das Ziel erreicht, in allen 16 Ländern identische, leistungsfähige Software einzusetzen, so dass für jede neue Fachaufgabe jeweils nur eine einheitliche IT-Lösung erstellt wird.

In jedem Fall sollte verhindert werden, dass die einzelnen OZG-Lösungen so implementiert werden, wie dies beim Projekt iKFZ geschehen ist. Die strategische Entscheidung, den ursprünglich vorgesehenen Weg des intelligenten Zusammenspiels von zentralen und dezentralen Komponenten zu Gunsten einer rein dezentralen Umsetzung zurückzubauen, hat zu erheblichem Mehraufwand und zu Verzögerungen geführt. Gleiches gilt für die erst während der Implementierung spezifizierten Sicherheitsanforderungen an die lokalen Systeme. Dies hat die kommunalen Umsetzer vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Aus diesem Grund ist es nicht verwunderlich, dass durch die hohen Authentifizierungsanforderungen die Nutzerzahlen bisher hinter den Erwartungen zurückblieben. Erst die in der Corona-Krise erfolgte Absenkung der Authentifizierungsanforderungen hat, wo von der rechtlichen Erleichterung schnell praktisch Gebrauch gemacht werden konnte, zu einem deutlichen Anstieg der Nutzerzahlen geführt. Diese rechtliche Erleichterung sollte dauerhaft beibehalten werden.

Die Registermodernisierung ist ein wichtiger Teil der Digitalisierung und Voraussetzung für das Gelingen der OZG-Umsetzung. Aus diesem Grund unterstützt der NKR das Anliegen der Bundesregierung, das Once-only-Prinzip zu forcieren, bei dem personen- oder unternehmensbezogene Daten nur einmal erhoben werden. In seinem Gutachten „Registermodernisierung“^[1] hatte der NKR bereits 2017 für einen registerübergreifenden Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden geworben. Die Ankündigung der

^[1] Vgl. McKinsey & Company im Auftrag des NKR und in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung: „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“, Oktober, 2017.

Bundesregierung mit dem Konjunkturprogramm, bis zum Sommer einen Gesetzentwurf zur Registermodernisierung vorzulegen, wertet der NKR als einen längst überfälligen Schritt. Die Verwendung der Steuer-Identifikationsnummer unter Hinzunahme bewährter Sicherungsmechanismen zur Steuerung und Protokollierung von Datenaustausch öffentlicher Stellen ist nach Meinung des NKR die praktikabelste und zugleich eine datenschutzgerechte Lösung.

Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption

Mit dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019 hat die Bundesregierung der im Arbeitsprogramm 2018 bereits anvisierten Weiterentwicklung des Evaluierungskonzeptes aus dem Jahr 2013 Rechnung getragen. In Regelungsvorhaben muss künftig dargestellt werden, welche Ziele und welche Kriterien für die Zielerreichung bei der Evaluierung zugrunde gelegt werden und auf welcher Datengrundlage dies erfolgen soll. So wird von Anfang an die Verfügbarkeit relevanter Daten sichergestellt. Die Bundesregierung will zudem die Qualität der Evaluierung verbessern und die Transparenz des Evaluierungsprozesses sowie die Mitwirkungsmöglichkeiten Betroffener erhöhen.

Einschätzung des NKR:

Der NKR unterstützt die Weiterentwicklung des Evaluierungskonzeptes nachdrücklich. Nun muss dieses Konzept inhaltlich mit Leben gefüllt werden. So steht die Arbeitshilfe der Bundesregierung, in der Arbeitsschritte und Methoden einer Evaluierung dargestellt werden, noch aus. Diese Arbeitshilfe auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und internationaler Praxis soll bei der Evaluierung praktische Hilfestellung geben.

Zusätzlich zu dieser Arbeitshilfe soll in jedem Ressort auch eine zentrale Arbeitseinheit als Ansprechpartner für Evaluierungen eingerichtet werden. Es gilt nun, die Mitarbeiter dieser zentralen Arbeitseinheiten sowie weitere mit Evaluierungsfragen betraute Mitarbeiter für die Konzeptionierung, Durchführung und Dokumentation qualitativ hochwertiger Evaluierungen zu schulen. Bisläng gibt es beispielsweise bei der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Jahresprogramm 2020 noch kein entsprechendes Angebot für Bundesbedienstete.

Evaluierungen sollen das Lernen und Verbessern ermöglichen und so eine evidenzbasierte Grundlage für eine etwaige Fortentwicklung und Anpassung des Rechts liefern. Dies ist nur möglich, wenn die Ziele von Regelungsvorhaben konkret definiert werden. Bereits jetzt achtet der NKR bei der Prüfung von Entwürfen darauf, dass Ziel, Zweck und Nutzen eines Gesetzes klar, präzise und möglichst mittels relevanter quantifizierbarer

Indikatoren und Kriterien dargestellt werden. In seinen Stellungnahmen ist dem NKR bereits seit längerem der sog. Evaluierungs-Dreiklang ein wichtiges Anliegen. Dabei werden im Zusammenhang mit jeder angekündigten Evaluierung neben der Darstellung des Ziels der Evaluierung auch die Beurteilungskriterien und die Datengrundlage eindeutig benannt. Mit dem Beschluss zur Weiterentwicklung des Evaluierungskonzepts wird diesem Anliegen nun ausdrücklich Rechnung getragen.

Evaluierungsberichte müssen, auf belastbaren Ergebnissen basierend, konkrete Schlussfolgerungen und etwaige weitere Vorgehensweisen aufzeigen. Daher ist es entscheidend, dass die Evaluationsberichte einer Qualitätssicherung unterzogen werden. Die Bundesregierung muss daher für sich zeitnah und abschließend klären, welche unabhängige Stelle die von den Ministerien selbst erstellten Evaluierungsberichte grundsätzlich vor ihrer Veröffentlichung überprüfen wird. Die Einbindung einer solcher Stelle muss frühzeitig genug erfolgen, um im Prozess eventuell auftauchende Probleme vor Abschluss der Evaluierung zu beheben. Der NKR bietet nach wie vor an, diese Qualitätssicherung durchzuführen.

Einen Zeitplan für die Klärung all dieser Fragen bzw. die Bereitstellung der Arbeitshilfe hat die Bundesregierung bislang noch nicht vorgelegt. Hier drängt die Zeit, denn die ersten Evaluierungen stehen an.

Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters

Die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR) durch die Bundesregierung erfolgt in zwei Schritten. Im ersten Schritt wurde die AZR-Nummer als verfahrensübergreifendes Ordnungsmerkmal eingeführt und der automatisierte Datenabruf auf weitere Behörden ausgedehnt. Um allen relevanten Behörden einen unkomplizierten Zugriff zu ermöglichen und das Register auch zur Steuerung der Rückführung und freiwilligen Ausreise einsetzen zu können, wurden die rechtlichen Grundlagen mit dem Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz geschaffen. Im zweiten Schritt soll nun das Ausländerzentralregister zu einem zentralen Ausländerdateisystem ausgebaut werden. Es soll sich durch hohe Datenqualität, Verfügbarkeit und Nutzbarkeit für eine Vielzahl von Behörden auszeichnen. Daten und Dokumente aller zuständigen Behörden sollen in Echtzeit und medienbruchfrei ausgetauscht werden können. Dabei stehen eine stärkere Interoperabilität und verfahrensübergreifende Mechanismen zur sicheren Identifikation von Personen im Vordergrund.

Einschätzung des NKR:

Die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters zeigt das Bestreben der Bundesregierung, die datengetriebene Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungen zu

verbessern und damit das Once-only-Prinzip auch für Behörden untereinander zu verwirklichen. Nach dem Once-only-Prinzip sollte jedes Datum möglichst nur in einem Register vorhanden sein und dort gepflegt werden. Die Ausländerbehörden speichern derzeit alle Daten zu Ausländern in dezentralen Ausländerdateien vor Ort. Daneben werden Daten von den Ausländerbehörden auch an das Ausländerzentralregister übermittelt. Künftig sollen alle bisher in den Ausländerdateien vorgehaltenen Daten unmittelbar und ausschließlich im Ausländerzentralregister gespeichert werden, so dass ein bundesweit einheitlicher s.g. „single point of truth“ entsteht. So können unterschiedliche und fehlerhafte Informationsstände vermieden werden.

Die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters ist längst überfällig. Nicht nur die Flüchtlingskrise, sondern auch die derzeitige Corona-Krise zeigen, wie unerlässlich ein gutes Datenmanagement für eine leistungsfähige, resiliente Verwaltung ist. Ähnlich wie das Ausländerzentralregister in der Flüchtlingskrise zur Achillesferse des Flüchtlingsmanagements wurde, stellen die langsamen und teilweise noch per Faxgerät abgewickelten Nachverfolgungs- und Meldeverfahren des Infektionsschutzes die Behörden vor erhebliche Probleme.

Der NKR unterstützt ausdrücklich das Bestreben der Bundesregierung, das Ausländerzentralregister von Grund auf zu ertüchtigen und dabei die Praktiker vor Ort in besonderer Weise einzubeziehen. Der NKR leistet dabei auch konkrete methodische Unterstützung. Dabei geht es um die Erprobung der im NKR-Gutachten "Erst der Inhalt, dann die Paragraphen: Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten." enthaltenen Vorschläge, wie in der Entwurfsphase eines Gesetzes den Fragen von Wirksamkeit und Praktikabilität größeres Gewicht beigemessen werden kann.

Drittes Bürokratieentlastungsgesetz

Die Bundesregierung verabschiedete im Jahr 2019 das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz. Wesentlichen Neuerungen waren die Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung, der Wegfall der Anmeldepflicht zur gesetzlichen Unfallversicherung bei Gewerbeanzeige der Unternehmen, der Verzicht auf händische Unterschrift auf den Meldescheinen im Beherbergungsgewerbe sowie Erleichterungen bei der Archivierung von elektronisch gespeicherten Steuerunterlagen.

Einschätzung des NKR

Das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz blieb hinter den Erwartungen zurück. Der NKR übermittelte der Bundesregierung nach Konsultation der Verbände etliche weitere sinnvolle Vorschläge, die nicht umgesetzt wurden. Aus Sicht des NKR ist es gerade jetzt

entscheidend, dass die Wirtschaft von unnötigen bürokratischen Belastungen entlastet wird. Die Unternehmen müssen sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren dürfen! Hier muss die Bundesregierung mehr Tatendrang zeigen.

Der NKR hat ein „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ erarbeitet. Mehr finanzielle Liquidität für Unternehmen und weniger Bürokratie lassen sich erreichen, ohne dass Bund, Länder oder der Steuerzahler dafür zur Kasse gebeten werden. Bürokratieabbau verbessert zugleich die Rahmenbedingungen für neue unternehmerische Ideen und Projekte und kann auf diese Weise ganz erheblich zur Steigerung des Wirtschaftswachstums beitragen. Gleiches gilt für eine nachhaltige Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. So hat der NKR folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Abschreibung von geringwertigen Wirtschaftsgütern verbessern,
2. Option zur Ist-Besteuerung erweitern,
3. Moratorium für zusätzliche bürokratische Belastungen der Unternehmen,
4. Anhebung der Besteuerungsgrenze für Körperschafts- und Gewerbesteuerpflicht für kleine Vereine auf einheitlich 50.000 Euro,
5. Verkürzung der handels- und steuerrechtlichen Aufbewahrungsfristen stufenweise von zehn auf fünf Jahre,
6. Anhebung der handels- und steuerrechtlichen Umsatzgrenze zur Buchführungspflicht,
7. Anhebung der Grenze zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen,
8. Entfristung des Planungssicherungsgesetzes,
9. Digitalisierung von Behördenakten in Genehmigungsverfahren sowie
10. Gerichtsverfahren über Infrastrukturvorhaben beschleunigen - frühen ersten Termin festlegen.

Lebenslagenbefragung 2019

Die Bundesregierung führte im Jahr 2019 zum dritten Mal die Lebenslagenbefragung durch. Hierbei ging es um die subjektive Wahrnehmung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen in verschiedenen Situationen im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung und der Bürokratie. Die Befragten sollten insbesondere ihre Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit den Behörden in bestimmten Lebenslagen bewerten.

Die Bürgerinnen und Bürgern waren besonders zufrieden mit der Behördenleistung in den Lebenslagen „Beantragung von Ausweisdokumenten“ und „Gesundheitliche Willensbekundungen“. In den Bereichen „Arbeitslosigkeit“, „Altersarmut“ und „Finanzielle Probleme“ war ihre Zufriedenheit dagegen am geringsten.

Die Unternehmen waren vor allem in den Situationen „Ausbildung“ sowie „Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz“ sehr mit den Behörden zufrieden. Am wenigsten zufrieden waren sie in den Bereichen mit Bezug zu „Steuern und Finanzen“ sowie „Bau einer Betriebsstätte“.

Ergänzend sollten die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen auch diverse Kriterien der Verwaltungsleistungen bewerten. Besonders schlechte Werte erzielten bei allen Befragten die Kriterien „Möglichkeit von E-Government“, „Verständlichkeit des Rechts“ sowie „Verständlichkeit der Formulare und Anträge“.

Einschätzung des NKR

Das Bundeskanzleramt organisierte zu der vorherigen Lebenslagenbefragung aus dem Jahr 2017 gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt diverse Workshops. Teilnehmer waren u. a. betroffene Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie Experten aus Ländern, Kommunen, Wissenschaft, Verbänden und Bundesministerien. Gemeinsam wurden Problemfelder identifiziert und mögliche Verbesserungen in ausgewählten behördlichen Dienstleistungen erarbeitet. Hierzu gehörten etwa die Optimierung von Formularfeldern, die Digitalisierung von Behördenkontakten oder die Änderung des geltenden Rechts. Die Ergebnisse flossen teilweise auch in das Arbeitsprogramm der Bundesregierung „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ ein.

Zu dieser dritten Lebenslagenbefragung fanden bisher keine Workshops mit den betroffenen Akteuren statt, obwohl die Bundesregierung derzeit gemeinsam mit den Ländern ein Maßnahmenprogramm zu Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung vorbereitet. So soll in der Ministerpräsidentenkonferenz Ende 2020 ein gemeinsames Maßnahmenpaket verabschiedet werden. Zu den wesentlichen Eckpunkten soll neben Vereinfachungen im Bundesrecht auch die Etablierung von Verfahren gehören, mit denen künftig die Vollzugspraxis in den Landes- und Kommunalbehörden stärker in der Gesetzgebung berücksichtigt wird. Auch Beschlüsse rund um eine verständliche und bürgerfreundliche Sprache in Formularen oder behördlichen Schreiben sowie bei der Dialogführung von Online-Verfahren sollen dazugehören. Hier ist es jetzt an der Zeit, dass die Vorbereitung dieser Maßnahmenbeschlüsse vor allem seitens der Länder mit proaktivem Engagement angegangen wird.

Der Kontakt und der Austausch der Behörden mit den Bürgerinnen und Bürgern und auch den Unternehmen steht besonders jetzt verstärkt im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung. Nur eine effizient arbeitende und digital gut aufgestellte öffentliche Verwaltung kann gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger z. B. mit dem Kurzarbeitergeld und Unternehmen mit staatlichen Krediten oder Förderungen schnell und fehlerfrei erreicht werden.

Die Ergebnisse der Lebenslagenbefragung offenbaren zum wiederholten Male, dass die Möglichkeiten von E-Government-Angeboten in der öffentlichen Verwaltung bei Weitem nicht ausgeschöpft sind. Eine zwischenzeitliche und substantielle Verbesserung ist kaum zu erkennen. Dies darf nicht so bleiben!

Die Bundesregierung muss in ihrer Arbeit auch stärker die Verständlichkeit des Rechts sowie von Formularen und Anträgen berücksichtigen. Ansätze, wie z. B. die Unterstützung durch Formularlabore müssen flächendeckend und nicht nur beschränkt auf ausgewählte Projekte umgesetzt werden. Häufig zeigt sich auch, dass im Gesetzgebungsprozess die spätere Umsetzung des Gesetzes nur unzureichend mitgedacht wird. Dies war auch Gegenstand des NKR-Gutachtens 2019 „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ zur nötigen Reform des Gesetzgebungsprozesses. Um die Herausforderungen in der Umsetzung früh zu erkennen, sind Praxis-Checks für den Vollzug notwendig.

Die für die Administration verantwortlichen Behörden erarbeiten erst nach der Verabschiedung von Gesetzen die entsprechenden Ausführungsbestimmungen, Verwaltungsanweisungen, Lastenhefte für die IT-Umsetzung usw. Häufig stellen sich dabei erst die praktischen Probleme heraus. Für den NKR ist dies viel zu spät. Sinnvoll wäre es, wenn die verantwortlichen Ministerien bereits bei der Konzeption neuer Gesetze verpflichtet werden, angemessene Verfahrens- und Prozessmodelle für das spätere (Verwaltungs-) Verfahren zu erstellen. Somit rückt die praktische Umsetzung von neuen gesetzlichen Regelungen frühzeitig in den Vordergrund. Alle Entscheidungsträger bei der Gesetzgebung erlangen so die Gewissheit, dass das Gesetz gut durchdacht ist und effektiv und effizient wirkt. Dies vereinfacht und beschleunigt die Umsetzung der Gesetze. Der NKR setzt sich daher für die Einführung sogenannter Praxis-Checks ein. Denn nur ein Gesetz, das auch in der Praxis wirkt, gewährleistet, dass die von der Politik gewünschten Ziele erreicht werden.

Auch die Beschäftigten in der Ministerialverwaltung müssen sich wieder intensiver Vollzugswissen aneignen. Die teilweise in einigen Ministerien noch rudimentär gelebte Außenprobezeit sollte wieder ressortübergreifend verpflichtend eingeführt werden. Die Beschäftigten der Ministerialverwaltung sollten für mindestens sechs Monate die Arbeits- und Umsetzungsprozesse in den für die Administration von Gesetzen zuständigen Behörden kennen und verstehen lernen. Nur so können sie diese Erfahrungen auch bei der Konzeption neuer Gesetze sinnvoll einbringen und berücksichtigen.

Die Bundesregierung kündigte im Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau im Jahr 2018“ richtigerweise die Einführung von Verfahren zur Erprobung der Praxistauglichkeit bei neuen Regelungsvorhaben an. Mit Beteiligung des NKR folgte darauf seit Juli 2019 ein intensiver Austausch mit Verbänden. Ziel ist es, ein Verfahren zu

entwickeln, um Unternehmen - z. B. über einen Unternehmenspool - in einem frühen Stadium der Rechtsetzung bei Fragen der Praxistauglichkeit, Umsetzbarkeit und Kosteneffizienz einzubinden. Daher ist es mehr als unverständlich, dass die Überlegungen zur Einführung von Praxis-Checks im Jahresbericht der Bundesregierung nicht erwähnt werden. Die Bundesregierung sollte die Ideen wieder aufgreifen und bei ausgewählten Pilotvorhaben testen. Mit dem Bundesinnen- und Bundesjustizministerium laufen entsprechende Gespräche über mögliche Pilotprojekte, wie z. B. zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters und zum „eNoVa“-Projekt. Der NKR bietet hierzu weiterhin seine Unterstützung an.

Datenstrategie der Bundesregierung

2019 präsentierte die Bundesregierung die Eckpunkte ihrer Datenstrategie. Ziel der Strategie ist es, eine verantwortungsvolle und Mehrwert bringende Datenbereitstellung und -nutzung zu fördern. Gleichzeitig sollen Datenmissbrauch und die Entstehung von Datenmonopolen verhindert werden. Als Handlungsfelder hat die Bundesregierung neben der Verbesserung der Bereitstellung und des Zugangs die Förderung einer verantwortungsvollen Nutzung von Daten und digitaler Innovationspotentiale sowie die Erhöhung der Datenkompetenz in allen Anwendungsbereichen identifiziert. Der Bund strebt auf diesem Feld eine Vorbildfunktion im Digitalisierungsprozess an.

Einschätzung des NKR:

Daten sind die zentrale Ressource einer digitalisierten Gesellschaft. Gerade Verwaltungsdaten eröffnen durch ihren Umfang perspektivisch enormes Potenzial. Ihre optimale Nutzung ist ein Schlüssel für planvolle und gut informierte Politik sowie für eine leistungsfähige und zukunftsorientierte Verwaltung. Anonymisiert und aggregiert sind Verwaltungsdaten zudem als open data auch für Wirtschaft und Wissenschaft von großem Interesse. Deshalb braucht die öffentliche Verwaltung eine Datenstrategie. Dazu ist zunächst eine grundlegende Inventur nötig, angesichts der über 200 Verwaltungsregister und vieler weiterer Datenbestände allein aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben.

Die beim Statistischen Bundesamt im Aufbau befindliche Verwaltungsdaten-Informationenplattform böte dafür einen guten Ansatz. Die bisherigen Anstrengungen, Klarheit zu schaffen über die vorhandenen Datenbestände, konzentrieren sich vorrangig auf die amtliche Statistik und den löblichen Versuch, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger durch eine bessere Nutzung von Verwaltungsdaten von Statistikpflichten zu entlasten. Für eine fundierte und breite Analyse der Datenbestände der gesamten öffentlichen Verwaltung auf allen föderalen Ebenen bedarf es allerdings eines abgestimmten gemeinsamen Grunddatenprogramms von Bund, Ländern und Kommunen. Insbesondere elektronische

Fachanwendungen mit ihren Vorgangsdaten und Datenbanken für die verwaltungsmäßige Abwicklung von Antrags- und Genehmigungsverfahren bieten ein nahezu unerschöpfliches Reservoir an Daten. Ihre vernetzte und damit effektive und effiziente Nutzung im Sinne des Once-only-Prinzips ist jedoch nicht möglich, solange einheitlich definierte Standards für Inhalt sowie Struktur, Qualität und Aktualität der Daten fehlen.

Das Statistische Bundesamt wäre in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern ein wichtiger Akteur zur Eruierung sämtlicher Datenbestände, da das Amt fundierte Erfahrung bei der Erhebung von Daten und deren Analyse für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft aufweisen kann. Deshalb sollten die Empfehlungen im Abschlussbericht der ressortübergreifenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten^[1] zügig aufgegriffen und beherzt angegangen werden.

Digitale Abwicklung von Immobilienkaufverträgen

In Deutschland werden täglich rund 5.000 Grundstücksverträge beurkundet. Das jährliche Umsatzvolumen von rund 237 Mrd. Euro belegt die Bedeutung von Immobiliengeschäften für Wirtschaft und Gesellschaft. Bei der Durchführung dieser Verträge arbeiten viele Genehmigungsbehörden allerdings noch immer papiergebunden. Dadurch entstehen erhebliche Zeit- und Kostenprobleme. Denn während die Notariate selbst bereits digitalisiert sind, müssen Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen z.B. mit dem Finanzamt über die Grunderwerbsteuer oder mit der Gemeinde über den Verzicht auf das kommunale Vorkaufsrecht analog kommunizieren. Der Grundbucheintrag verzögert sich dadurch erheblich.

Um dies zu ändern, hat der NKR zusammen mit dem Statistischen Bundesamt, der Bundesnotarkammer und dem Bundeskanzleramt das IT-Portal „eNoVA“ (Elektronischer Notariat-Verwaltung-Austausch) konzipiert. Über „eNoVA“ können die Notariate mit allen Verwaltungsstellen sicher kommunizieren, wozu sie die Vertragsdaten nur ein einziges Mal hinterlegen müssen. Dabei ist „eNoVA“ so konzipiert, dass es

- für die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen das Once-only-Prinzip in den Grundstücksverkehr einführt,
- den Verwaltungsstellen und insbesondere den Kommunen über eine Schnittstellenlösung ermöglicht, ihre eigene Software weiterhin zu nutzen.

^[1] Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Abschlussbericht der ressortübergreifenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-reduzierung-von-statistikpflichten.pdf>.

Zu Einrichtung und Betrieb des Portals ist die Bundesnotarkammer bereit und in der Lage. Die Kammer kann hierzu ihre IT-Strukturen erweitern, die sie für die Kommunikation der Notariate mit den Grundbuchämtern und Handelsregistern sowie mit dem elektronischen Urkundenarchiv bereits aufgebaut hat.

Einschätzung des NKR:

Das IT-Portal „eNoVA“ wird den Grundstücksverkehr stark beschleunigen. Zugleich kann es bei der Analyse der Finanzmarktstabilität sowie beim Aufbau eines Wohnungs- und Gebäuderegisters und nicht zuletzt bei der bis 2024 umzusetzenden Grundsteuerreform ganz erhebliches Potential entfalten.

Für eine erfolgreiche Umsetzung wertet es der NKR als sehr positiv, dass auf seine Anregung hin das BMJV die Federführung bei der Erarbeitung des Rechtsrahmens für „eNoVA“ übernommen hat. „eNoVA“ wird damit zugleich zu einem Pilotprojekt für die Empfehlungen des NKR-Gutachtens 2019 „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“.

Eine für März 2020 vorgesehene Kick-off-Veranstaltung, die wegen der Corona-Pandemie abgesagt werden musste, wird jetzt am 18. August 2020 durchgeführt. Dabei soll eine Steuerungsgruppe eingesetzt werden, in der der NKR weiterhin intensiv mitarbeiten wird.