



14. Juli 2021

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats zum Bericht „Bessere Rechtsetzung 2020“ der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2020

Die Bundesregierung beschließt im Bundeskabinett am 14. Juli 2021 ihren Bericht zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2020. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) nimmt im Rahmen seines gesetzlichen Mandats dazu Stellung.

Zusammenfassend lässt sich feststellen:

Der Jahresbericht der Bundesregierung dokumentiert: Die Bundesregierung hat die Bedeutung der Digitalisierung der Verwaltung erkannt. Ergebnisse aber lassen auf sich warten. Eine digitale Verwaltung mit modernen, vernetzten Registern birgt enormes Potenzial für Bürokratieabbau für Wirtschaft, Bürger und die Verwaltung selbst. Wirtschaft und Bürger erwarten zu Recht, dass sie Verwaltungsleistungen zeitnah digital in Anspruch nehmen können. Der Jahresbericht lässt ein detailliertes und aussagekräftiges Monitoring zum Stand der Digitalisierung der Verwaltung und der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) leider vermissen. Mit den Ankündigungen der Umsetzung des OZG bis Ende 2022 und eines weitgehenden Abschlusses der Registermodernisierung bis Ende 2025 zeigt sich die Bundesregierung ambitioniert – aber auch reichlich optimistisch. **Um die avisierten Ziele zu erreichen, braucht es nicht nur eine effektivere Steuerung, sondern flächendeckend einen bedeutend höheren Ressourceneinsatz. Hier muss nachgesteuert werden.**

Bei Bürokratieabbau müsste die Bundesregierung viel mehr tun, um die Wirtschaft in und für die Zeit nach der Corona-Krise nachhaltig zu entlasten. Im Krisenjahr 2020 beschloss die Bundesregierung Gesetze und Verordnungen, die gemäß ihrer Darstellung den laufenden Erfüllungsaufwand um insgesamt über 340 Millionen Euro erhöht haben. Die ‚One in, One Out‘-Regel konnte dies nicht verhindern. Hinzu kam einmaliger Erfüllungsaufwand (Umstellungsaufwand) in Höhe von über 3 Milliarden Euro. Auf ein Bürokratieentlastungsgesetz konnte sich die Bundesregierung bedauerlicherweise nicht verständigen. Der NKR hatte vielfach Vorschläge gemacht. Jüngste Ankündigungen machen

Hoffnung, allen voran das Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung aus dem Dezember 2020 sowie ein Maßnahmenpaket von 2021. **Jetzt müssen Taten folgen. Der NKR erwartet, dass die Bundesregierung das Monitoring zu den im Einzelnen ergriffenen Maßnahmen übernimmt und regelmäßig gegenüber NKR und Öffentlichkeit transparent macht. Viele NKR-Vorschläge wie die Verkürzung der steuerlichen Aufbewahrungsfristen liegen immer noch ungenutzt auf dem Tisch.**

Erfreulich sind die Entlastungen für Bürgerinnen und Bürger, die zu großen Teilen auf die Digitalisierung von Verfahren zurückgehen. Für die Verwaltung errechnete die Bundesregierung dagegen erheblichen Mehraufwand in Höhe von insgesamt 1,3 Milliarden Euro jährlich nebst einmaligem Erfüllungsaufwand von rund 2,9 Milliarden Euro. Vorhaben wie die Einführung der Grundrente und die Zensusverschiebung verursachen unnötig hohe Kosten, die mit einer Nutzung der vorhandenen Expertise vermeidbar gewesen wären. Zugleich zeigen diese Beispiele: Die Grundsätze Besserer Rechtsetzung werden noch immer nicht lückenlos beachtet. **Der NKR plädiert für strukturelle Verbesserungen am Verfahren der ministeriellen Gesetzesvorbereitung, insbesondere im Hinblick auf eine verbesserte und zeitlich angemessene Beteiligung zu Regelungsentwürfen.**

Die aktuelle Regierung kann jetzt noch die richtigen Weichen stellen – für eine zukunftsfähige Verwaltung, bessere Gesetze und einen ernst zu nehmenden Bürokratieabbau.

Anmerkungen des NKR zu ausgewählten Themen im Einzelnen:

I. „Corona: Auswirkungen und Chancen“ (Teil A)

Die Bundesregierung beschreibt die Lehren der Corona-Krise in Bezug auf Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in ihrem Jahresbericht nur sehr knapp. Dabei werden zum Einen die übergangsweise gewährten **Erleichterungen und Flexibilisierungen** in Bezug auf bestimmte Verfahren genannt. Beispielsweise wurden digitale Auslegungs- und Anhörungsverfahren im Planungsrecht ermöglicht. Es ist richtig, dass die Bundesregierung hier zügig gehandelt und einen Verzicht auf Präsenz und Papier ermöglicht hat. Zugleich offenbarte sich, dass viele Verfahren zuvor unnötig bürokratisch waren. Daher müssen bewährte Flexibilisierungen aus Sicht des NKR zwingend beibehalten werden und unnötige Formvorschriften obsolet bleiben. Jenseits der Ankündigung der Bundesregierung, sich „genau anzuschauen wie die Maßnahmen gewirkt haben, und zu prüfen, ob

eine Entfristung sinnvoll ist“ lässt der Bericht nähere Ausführungen vermissen. Bisher hat die Bundesregierung viele Flexibilisierungen immer wieder verlängert, anstatt sie zu entfristen.

Der NKR teilt die Beobachtung, dass die Pandemie zu einer weiteren Erhöhung der Regelungsaktivitäten und der hohen Zahl an verabschiedeten Regelungsvorhaben im Jahr 2020 (laut Jahresbericht 432 Vorhaben, vgl. Teil I.2.1) beigetragen hat. Viele davon seien unter Zeitdruck und mit Beteiligungsfristen von oft nur wenigen Tagen entstanden. Die Bundesregierung sieht in den zum Teil kurzfristig beschlossenen Gesetzen und Verordnungen einen Beleg für die Handlungsfähigkeit des Staates. Dieses Urteil teilt der NKR nur bedingt. Gewiss mussten zu Beginn der Pandemie schnell Entscheidungen getroffen werden. Bei Regelungen zur Dämpfung der wirtschaftlichen Folgen, so etwa bei der temporären Umsatzsteuersenkung, hätte die Bundesregierung sich dagegen lieber mehr Zeit für die Vorbereitung nehmen sollen, um gute Regelungen zu erzielen und Umstellungsaufwände gering zu halten. Damit evidenzbasierte Entscheidungen möglich sind, ist es auch bei Krisenmaßnahmen wichtig, dass Ziele und Nutzen von Regelungen, mögliche Alternativen sowie deren Folgen im Regelungsentwurf transparent gemacht werden.

In Bezug auf die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen (u. a. Hilfsprogramme), stellt die Bundesregierung fest, dass diese „weitgehend schnell und unbürokratisch“ verlief. Dies ist jedoch aus NKR-Sicht allenfalls für die Soforthilfen im Frühjahr 2020 korrekt, jedenfalls aber nicht für nachfolgende Programme, deren Mittel häufig stark verzögert ausgezahlt wurden. Die Umsetzung der Soforthilfen verlief im Frühjahr in den Bundesländern zudem sehr heterogen; die Verfahren unterschieden sich auch in Bezug auf Kriterien und Prüftiefe stark. Der NKR hat in seinem Jahresbericht 2020¹ beschrieben, dass der viel beobachtete Missbrauch bei der Beantragung der Hilfen mit einer rechtzeitigen Modernisierung der öffentlichen Register vermeidbar gewesen wäre. Eine zentrale Lehre aus der Corona-Krise muss es sein, die Digitalisierung der Verwaltung auf der politischen Agenda hoch zu priorisieren (s. dazu unter II. zu Teil D).

Darüber hinaus zog der NKR **weitere Schlüsse aus der Krise**: Unklare Zuständigkeiten, langsame Strukturen und mangelnde digitale Arbeitsfähigkeit – die Krisen der letzten Jah-

¹ NKR, Jahresbericht 2020, „Krise als Weckruf: Verwaltung modernisieren, Digitalisierungsschub nutzen, Gesetze praxistauglich machen.“ (2020), <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/418738/1800428/44bc6f69bc0256967097282af768a05e/20201021-nkr-jahresbericht-2020-data.pdf?download=1> , abgerufen am 21. Juni 2021.

re haben die ohnehin bestehenden Schwächen unseres Systems in besonderer Deutlichkeit zu Tage treten lassen.

II. Digitalisierung (Teil E)

Die Bundesregierung widmet einen ausführlichen Teil im Jahresbericht dem Thema Digitalisierung. Dies wertet der NKR als ein Signal, dass die Bundesregierung die grundsätzliche Bedeutung von Fragen der Digitalisierung für Rechtsetzung, Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung inzwischen erkannt hat. Es ist jedoch bedauerlich und für den NKR nicht nachvollziehbar, dass dieses so wichtige und für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands zentrale Thema noch nicht mit hinreichender Priorität und den nötigen Ressourcen verfolgt wird.

Die Ausführungen in Bezug auf die **Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes (OZG)** sind aus Sicht des NKR auffallend allgemein gehalten und stellen überwiegend reine Zielformulierungen dar, ohne (Zwischen-) Ergebnisse zu präsentieren. Die Unterüberschrift „Verwaltungsdienstleistungen sollen bis 2022 digitalisiert und online sein“ lässt vermuten, dass die Autoren des Berichts selbst nicht daran glauben, dass dieses postulierte Ziel annähernd erreicht wird – geschweige denn für „alle“ Verwaltungsdienstleistungen. Insgesamt aber gibt es rund 600 Verwaltungsdienstleistungen, die nach dem OZG digital zugänglich gemacht werden sollen. Der NKR rechnet damit, dass es bei Fortsetzung der derzeitigen Geschwindigkeit noch einige Jahre dauern wird, bis alle Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung stehen. Der NKR mutmaßt, dass der Bundesregierung selbst der nötige Überblick fehlt, welche Verwaltungsleistungen flächendeckend und als durchgängiges Onlineverfahren tatsächlich zur Verfügung stehen. Zwar wird der Umsetzungsstand auf unterschiedlichen Informationsplattformen dokumentiert; belastbare Informationen lassen sich jedoch nur schwer ermitteln. Transparenz wäre insbesondere deshalb wichtig, damit Kommunen abschätzen können, welche Lösungen aus den OZG-Digitalisierungslaboren wann und wie zur Verfügung stehen, wie sie sich am besten auf eine Übernahme einstellen oder wo sie selbst Lösungen entwickeln sollten. Die Bundesregierung berichtet, dass sie mittlerweile ein zusätzliches, öffentliches Projektmonitoring in Form des OZG-Dashboards anbietet. Dessen Aussagekraft ist aus Sicht des NKR aber zweifelhaft (vgl. NKR Monitor Digitale Verwaltung #5, Mai 2021)². Es ist zu hoffen, dass

² NKR, Monitor Digitale Verwaltung #5, Mai 2021, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1910766/126f3a69dab50326a94e33a885ed927f/210504-monitor-digitale-verwaltung-5-data.pdf?download=1>, abgerufen am 18. Juni 2021.

sich durch die inzwischen angestrebte Nachschärfung der Steuerungsindikatoren die Steuerungsfähigkeit von Bund und Ländern erhöht und zugleich mehr Transparenz geschaffen wird.

Im Unterabschnitt „**Registermodernisierung**“ bezeichnet die Bundesregierung die Modernisierung der staatlichen Registerlandschaft zu Recht als „unerlässlich“. Schließlich ist die Registermodernisierung nicht nur ein zentraler Hebel beim Bürokratieabbau. Beispielsweise hätte Missbrauch bei Soforthilfen in der Corona-Krise vermieden werden können, wenn die Verwaltung auf Daten zugreifen kann, die dem Staat an anderer Stelle vorliegen. Der NKR war mit einem Gutachten³ aus dem Jahr 2017 Impulsgeber und ist in den im Jahresbericht beschriebenen Umsetzungsprozess beratend eingebunden. Parallel steht zudem die Umsetzung des inzwischen beschlossenen Gesetzes zur Einführung eines Unternehmensbasisregisters an. Beide Gesetze enthalten noch etliche offene Fragen, die ihre Umsetzung zu einer Herausforderung machen und weitere Rechtsanpassungen nötig machen werden. Die Gesamtkoordinierung der einzelnen Teilprojekte der Registermodernisierung ist ebenfalls noch unterentwickelt.

Indes geht die Bundesregierung im Jahresbericht davon aus, dass die Registermodernisierung bis Ende 2025 „im Wesentlichen abgeschlossen“ sein soll. Eine solche Zielsetzung unterstützt der NKR angesichts der zentralen Bedeutung des Projekts mit Nachdruck. Um dem in der Realität entsprechen zu können, müsste aus Sicht des NKR das Umsetzungstempo jedoch signifikant erhöht werden. Da alle Register vollständig digitalisiert und die Datenbestände konsolidiert und miteinander vernetzt werden müssen, handelt es sich bei der Registermodernisierung um eine Mammutaufgabe, die zur erfolgreichen Umsetzung ähnlicher Programmstrukturen, Personalressourcen und politischer Aufmerksamkeit bedarf wie das OZG. Hier müsste die Bundesregierung ansetzen und die entsprechend bereitgestellten Ressourcen und Mittel erhöhen. Passiert dies nicht (in ausreichendem Maße), wird die Registermodernisierung aus Sicht des NKR 2025 allenfalls angelaufen sein.

Des Weiteren ist es aus Sicht des NKR unerlässlich, dass Digitalisierung nicht nur ein Arbeitsschwerpunkt in Expertengremien ist, sondern in der Fläche und bei allen Themen mitgedacht wird. Die unter E.2 beschriebenen „Herausgehobenen Digitalisierungsprojekte“ bewertet der NRK daher positiv. Viele der Vorstöße des NKR haben in den beschrie-

NKR, McKinsey&Company, „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ (2017), <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/homepage/erweiterte-suche/nationaler-normenkontrollrat-veroeffentlicht-gutachten-759036> , abgerufen am 18.6.2021.

benen Aktivitäten der Bundesregierung Niederschlag gefunden. Hervorzuheben ist hier vor allem das **Projekt zur Digitalen Abwicklung von Immobilienkaufverträgen („eNova“)**. Der NKR hat das Projekt und die Arbeit der Arbeitsgruppe „eNova“ mit initiiert. Dabei fanden Ansätze des NKR-Gutachtens „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ Berücksichtigung. Auch die übrigen genannten Digitalisierungsprojekte begrüßt der NKR. Beispielsweise sind öffentliche Zustellungen per Papieraushang am Schwarzen Brett im Eingangsbereich einer Dienststelle in der Tat nicht mehr zeitgemäß.

Der NKR bedauert hingegen, dass die Bestrebungen um den **Digitaltauglichkeitscheck** offenbar weitgehend stagnieren bzw. im Jahresbericht keine Erwähnung finden. Aufgrund des Koalitionsvertrages und entsprechender Empfehlungen des Digitalrates sollten zukünftige Gesetze frühzeitig auf ihre Digitaltauglichkeit geprüft werden. Auch der E-Government-Prüfleitfaden von NKR und IT-Planungsrat verfolgt ein solches Ziel. Das Digitalkabinett hat im Herbst 2019 entschieden, den Digital-Check anhand zweier Piloten zu erproben. Dass aufgrund mangelnder Motivation der Bundesministerien keine Pilotverfahren für den Digital-Check gefunden werden konnten, ist für den NKR unverständlich. Gleiches gilt für die Entscheidung, in dieser Legislaturperiode von der generellen Einführung eines Digital-Checks abzusehen. Stattdessen sollen nach Informationen des NKR in einem Konzeptionsprojekt bis zum Beginn der nächsten Legislaturperiode Vorschläge für einen Digital-Check ausgearbeitet werden. Der NKR wird in Kürze ein Gutachten veröffentlichen, indem Empfehlungen für die digitalisierungstaugliche Gestaltung von Rechtsbegriffen ausgesprochen werden und wird gegenüber der Bundesregierung für deren Berücksichtigung werben.

Fazit: Trotz erheblichen Engagements gibt es bisher nur vereinzelte Fortschritte bei der Digitalisierung. Auf allen Ebenen muss nachgesteuert und der Ressourceneinsatz massiv erhöht werden, um eine schnelle Umsetzung zu erreichen.

III. Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Teil I) und zentrale Kennzahlen zur Bürokratiebegrenzung für die Wirtschaft (Teil B)

Zur ‚One in one out‘ (OIOO)-Regel zieht die Bundesregierung erneut eine positive Bilanz. Auch aus Sicht des NKR ist die Einführung der OIOO-Regel eine Erfolgsgeschichte. Sie sorgt dafür, dass der neue laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft durch entsprechende Entlastungen aus anderen Regelungen kompensiert werden muss. Bereits im letzten Jahr berichtete die Bundesregierung, dass die OIOO-Bilanz in der Summe aus Be- und Entlastung ein Guthaben von knapp -1,3 Milliarden aufweist. Dies wiederholt sich im aktuellen Jahresbericht. Hier wäre mehr Klarheit und Ehrlichkeit geboten. Denn im Berichtsjahr 2020

hat sich bei den OIOO-relevanten Regelungen in der Summe mit nur rund 0,2 Mio. Euro **keine nennenswerte Entlastung für die Wirtschaft** ergeben. Zudem kennt die OIOO-Regel bekanntlich Ausnahmen. Betrachtet man den gesamten neuen laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, so ergibt sich im Jahr 2020 keine Entlastung, sondern sogar eine **Belastung von rund 340 Mio. Euro** (vgl. Teil I.2.1).

Dies zeigt: Durch Vorhaben, die auf EU-Recht basieren und deshalb nicht OIOO-relevant sind, entstehen der Wirtschaft vielfach erhebliche Kosten. Deshalb ist es richtig und wichtig, dass sich die Bundesregierung mit Nachdruck für die Einführung einer möglichst umfassenden OIOO-Regel auf EU-Ebene einsetzt. Unberücksichtigt bei OIOO bleiben zudem Aufwände durch Regelungen, die auf höchstrichterlicher Rechtsprechung beruhen oder erst im parlamentarischen Verfahren eingefügt werden. Gleiches gilt für – in der Corona-Krise besonders relevante – zeitlich befristete Maßnahmen.

Darum kritisiert der NKR, dass die Bundesregierung sich vor dem Hintergrund der Corona-Krise nicht zu dem von der Wirtschaft vielfach geforderten Belastungsmoratorium durchringen konnte. Die Unternehmen in Deutschland erwarten zu Recht von der Bundesregierung, nicht mehr als unbedingt nötig von Regelungen und Verwaltungsverfahren belastet zu werden. Dem Jahresbericht ist zudem nicht zu entnehmen, warum die Bundesregierung entgegen zwischenzeitlicher Ankündigungen kein **Bürokratieentlastungsgesetz** mehr verabschiedet hat. Schon im Mai 2020 hatte der NKR der Bundesregierung Vorschläge für ein „Konjunkturpaket zum Nulltarif“ veröffentlicht. Der NKR schlug neben einem Belastungsmoratorium eine Reihe von Maßnahmen vor, die Unternehmen über steuerrechtliche Vereinfachungen kurzfristig mehr Liquidität verschafft hätten und die zu einer Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren beigetragen hätten. Die Bundesregierung hat sich zu diesen Maßnahmenvorschlägen nicht offiziell geäußert.

Die Wirtschaft wurde zudem nicht nur mit laufendem, sondern mit hohem Umstellungsaufwand belastet: Aus den im Jahr 2020 beschlossenen Vorhaben wurde die Wirtschaft mit **einmaligem Erfüllungsaufwand** in Höhe von rund 3 Milliarden Euro belastet. Diese Kosten spiegeln sich nicht in der OIOO-Bilanz wieder.

Dass die Bundesregierung mit einem **Beschluss des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau** den Willen gezeigt hat, den Umstellungsaufwand zu begrenzen, ist positiv. Aus Sicht des NKR handelt es sich bei den vereinbarten Maßnahmen jedoch eher um Absichtserklärungen als um wirksame Instrumente. Ob sie Wirkung gezeigt haben, ist dem Jahresbericht nicht zu entnehmen. Nur 10 Prozent des Umstellungsaufwands auf die Einführung oder Anpassung digitaler Prozessabläufe zurück; der überwiegende Teil der Kosten entsteht durch Regelungen des Umweltressorts, gefolgt von Regelungen im Bereich Ernährung und Landwirtschaft.

Aus NKR-Sicht können die sog. „Hebel“ des Staatssekretärsbeschlusses bei der Vorbereitung des Rechtstextes wichtige Anregungen geben. Um Umstellungsaufwand spürbar zu vermeiden, braucht es aus Sicht des NKR dagegen vor allem eine frühzeitigere Einbindung von Praktikern in das Gesetzgebungsverfahren über sog. „Praxis-Checks“ (s. u. V.). Ziel muss es sein, wirksame und praxistaugliche Regelungen zu entwickeln, die für die Adressaten mit angemessenem Aufwand umzusetzen sind.

IV. Neue Impulse durch stärkere Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung (Teil C)

Der „Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 2. Dezember 2020 für ein Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung“ (vgl. Teil C und Anhang) ist aus Sicht des NKR ein sehr positives Signal. Bund und Länder bekennen sich darin gemeinsam zu einer „wirksamen, zukunftsorientierten und innovationsfreundlichen Regulierung sowie zu einer leistungsstarken und serviceorientierten Verwaltung“ und verabschieden ein gemeinsames Arbeitsprogramm mit einer Reihe von Themenfeldern und Bereichen, in denen Bürokratie abgebaut bzw. der Rechtsrahmen vereinfacht werden soll. Dazu gehört die Gestaltung und Umsetzung von Förderprogrammen. **Rechtsvereinfachungen** sind beispielsweise bei der Unternehmensnachfolge und im Baurecht geplant. Insbesondere begrüßt der NKR, dass mögliche Änderungen zum Regulierungsrahmen für Unternehmensübergaben bzw. -Nachfolgen gemeinsam mit Betroffenen in sog. Reallaboren erprobt werden sollen. Die Bundesregierung sollte regelmäßig über die Fortschritte der Taskforce Unternehmensnachfolge berichten.

Auch im Baurecht teilt der NKR die Ansicht, dass Rechtsvereinfachungen insbesondere für nichtgewerbsmäßige Bauherren notwendig sind, um Bauvorhaben bundesweit zu beschleunigen bzw. nicht länger zu verhindern. Die genannten Punkte, so etwa die Prüfung der Genehmigungsfiktion für vereinfachte Genehmigungsverfahren bei Wohngebäuden oder der Schaffung von Wohnraum, sind jedoch wenig konkret und stellen eher eine Verfahrens- als eine Rechtsvereinfachung dar. Aus NKR-Sicht ist es wichtig, dass Genehmigungen insgesamt erleichtert und die vielen Vorgaben bei der Schaffung von Wohnraum an die Lebenswirklichkeit der Gegenwart und Zukunft angepasst werden. Da insgesamt Landesrecht betroffen ist, stellt sich die Frage, welche Rolle die Bundesregierung in der Steuerung und beim **Monitoring des Projekts** übernimmt. Dem Jahresbericht der Bundesregierung ist dazu nichts zu entnehmen.

Auch die übrigen – in der Sache begrüßenswerten – Maßnahmen lassen noch nicht erkennen, wie und wann eine Umsetzung erfolgen soll. So sollen die Behörden von Bund,

Ländern und Kommunen ihre Akten in Form digital durchsuchbarer Dokumente führen – aber nur, „soweit dies technisch möglich und mit sinnvollem Aufwand umsetzbar ist“. Der NKR kritisiert, dass Bund und Länder die Zielsetzung mit dieser Einschränkung von jeder Verbindlichkeit befreit haben.

Im Vorfeld des Beschlusses hatte der NKR sich dafür eingesetzt, dass Bund und Länder den Beschluss dazu nutzen, umfangreiche und vor allem konkrete und verbindliche Änderungen am bestehenden Rechtsetzungsprozess festzulegen. Die Anregungen des NKR basierten insbesondere auf dem NKR-Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ (2019)⁴.

Unter dem Punkt „**Praxisnähe, Rechtsfolgen und internationale Empfehlungen**“ wird der Beschluss leider nicht annähernd konkret. Hinsichtlich der Beteiligung von Ländern und Kommunen im Rahmen der Vorbereitung von Bundesgesetzgebung geht der Beschluss nicht über das hinaus, was ohnehin in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgelegt ist. Dass die Bundesregierung anstrebt, „dass die Beteiligungsfristen grundsätzlich nicht kürzer als vier Wochen sind“, ist ebenfalls kein Fortschritt, solange diese Regel in der Praxis nicht flächendeckend Beachtung findet. Dabei sind rechtzeitige Beteiligungen essentiell: Nur, wenn Praktiker aus Ländern und kommunalen Spitzenverbänden ausreichend Zeit bekommen, um Regelungsentwürfe intern zu prüfen und ihre Anregungen einzubringen, wird ihre Expertise für die Bundesregierung effektiv nutzbar sein. Unverständlich ist es zudem, warum der Beschluss von Bund und Ländern kein Bekenntnis zur systematischen Einbeziehung von Praxiswissen im Frühstadium der Gesetzesvorbereitung über sog. Praxischecks enthält – ein Instrument, das aus einigen Ländern bekannt ist und für das das Bundeskanzleramt regierungintern seit 2019 mit Unterstützung des NKR geworben hatte.

Positiv ist, dass das Maßnahmenprogramm im Anhang des Beschlusses die Bedeutung der **Beschleunigung von Planungs- und Infrastrukturvorhaben** würdigt. Neue Maßnahmen werden dort allerdings nicht genannt. „Weitere Beschleunigungen werden auf Ebene des Bundes- und Landesrecht geprüft und ggf. realisiert“ – diese Ankündigung ist äußerst vage und wird der Bedeutung des Themas für die Wirtschaft nicht gerecht. Die Bundesregierung sollte eine Wiedereinführung einer rechtssicheren materiellen Präklusionswirkung für die Bereiche Schiene, Straße und Wasserstraße – soweit europarechts-

⁴ NKR, McKinsey&Company: „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten.“ (2019), <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/service/publikationen/gutachten/nkr-gutachten-2019-erst-der-inhalt-dann-die-paragraphen--1680554> , abgerufen am 18. Juni 2021.

konform – prüfen. Auch bei der Digitalisierung der Verfahren besteht über die Vereinfachungen des Planungssicherstellungsgesetzes hinaus weiterer Handlungsbedarf. Behördenakten in Genehmigungsverfahren sollten aus Sicht des NKR zwingend digital geführt werden, damit alle beteiligten Behörden gleichzeitig darauf zugreifen können und den Verfahrensstand überblicken können, mit der Folge, dass die Verfahren schneller abgeschlossen werden können.

Fazit: Der Beschluss sollte an vielen Stellen in der praktischen Umsetzung noch vertieft und mit neuen Ideen angereichert werden. Vor allem bedarf es einer Überwachung der Schritte, die zur Umsetzung ergriffen werden. Im Jahresbericht ist davon nichts Konkretes zu lesen. Die Bundesregierung sollte den weiteren Prozess steuern und transparent machen. Gelingt dies, birgt der Beschluss eine große Chance, endlich das Potenzial gemeinsamer Anstrengungen von Bund und Ländern bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung zu heben. Der NKR sieht es als großen Erfolg, dass sich Bund und Länder zu einer evidenzbasierten Rechtsetzung und zu den Zielen der Verwaltungsmodernisierung und des Bürokratieabbaus bekannt haben – wenn nun Taten folgen.

V. Bessere Rechtsetzung durch frühe Beteiligung, Nutzendarstellung und systematische Evaluierung (Teil D)

Die skizzierten Bemühungen des Bundeskanzleramtes um eine **Verbesserung der Beteiligungsverfahren im Rahmen der ministeriellen Gesetzesvorbereitung** sind aus Sicht des NKR im Grundsatz lobenswert. Die vier Beispiele guter Beteiligung zeigen, dass eine frühzeitige Einbindung der Praxis und von Betroffenen noch vor Erstellung des Rechtstextes möglich und sinnvoll ist. Dies entspricht einer der Empfehlungen aus dem NKR-Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“⁵. Der NKR hält die dargestellten vier Beispiele jedoch für Ausnahmefälle. Zudem wurde in Bezug auf die Urheberrechtsreform zwar ein frühzeitiger Konsultationsprozess zu den Maßgaben der umzusetzenden Richtlinie durchgeführt. „Über 100 Stellungnahmen gingen ein“, berichtet die Bundesregierung – allerdings besagt eine quantitativ hohe Zahl an Beteiligungen nicht, dass die Expertise der Betroffenen in Kunst, Kultur, Internetwirtschaft und der sonstigen Betroffenen in der Sache genug Gehör gefunden hat. Im Idealfall sollten frühzeitige formelle Konsultationsverfahren durch Instrumente wie Praxis-Checks (Runde Tische mit potenziell Betroffenen) oder Reallabore ergänzt werden. Für die Nutzung von Praxis-Checks hatte das Bundeskanzleramt seit Sommer 2019 gegenüber den Ressorts sowie der Wirtschaft geworben. Gerade bei politisch bedeutsamen Themen oder Vorhaben, die bereits im

⁵ Vgl. ebd.

Koalitionsvertrag stehen, sollte eine langfristige Planung mit frühzeitiger Einbindung von Experten standardmäßig möglich sein. Ein Negativ-Beispiel im Jahr 2020 war aus Sicht des NKR die Einführung der Grundrente. Hier wurde die Expertise von relevanten Praktikern erst auf Dringen und Einladung des NKR eingeholt. Entschieden wurde letztlich wider besseren Wissens – mit dem Ergebnis hoher bürokratischer Belastungen auf allen Seiten. Daher appelliert der NKR an die Bundesregierung, Betroffene und Experten systematisch und grundsätzlich frühzeitig einzubinden und die Ergebnisse zu nutzen – nicht nur dann, wenn es politisch opportun erscheint.

Stattdessen wurde es im Laufe der letzten Legislaturperiode nach und nach zur Regel, dass **Gesetzentwürfe nur mit stark verkürzter Frist im Eilverfahren** abgestimmt wurden. Längst nicht alle davon waren eilbedürftig. Allein 2020 zählte der NKR über 40 Vorhaben ohne Bezug zur Corona-Krise, die im verkürzten Verfahren abgestimmt wurden. In einem Schreiben aus dem Frühjahr 2020 listeten Verbände 25 Vorhaben binnen eines Jahres auf, bei denen sie trotz einer Berührung ihrer Belange gar nicht beteiligt wurden. Die Nutzung der innerhalb der Bundesregierung sowie in der Praxis vorhandenen Expertise ist im Hinblick auf ziel- und praxisorientierte Regelungen ein zentraler Baustein Besserer Rechtsetzung. Auch die OECD hat bei den Rechtssetzungsverfahren in Deutschland im Hinblick auf die Einbindung von (potenziell) Betroffenen Mängel identifiziert. In zahlreichen Briefen und persönlichen Gesprächen hat der NKR mit Nachdruck an die Bundesregierung appelliert, zur Einhaltung der ordentlichen Verfahrensregeln zurückzukehren, soweit keine außergewöhnlichen Umstände ein Eilverfahren rechtfertigen. Die GGO enthält schon jetzt entsprechende Vorgaben, ist aber in ihrer gegenwärtigen Fassung offenbar ein zu schwaches Schwert. Der NKR empfiehlt für die nächste Legislaturperiode eine Änderung der GGO und ein konsequentes Monitoring zu den gewährten Fristen. Ein Gesetz- oder Verordnungsentwurf sollte erst dann für „kabinetttreif“ erklärt und für eine Kabinettsitzung zugelassen werden, wenn Bund und Länder und relevante zu konsultierende Kreise hinreichend Zeit für Eingaben hatten – und das Ressorts diese auch geprüft und gewürdigt hat. Außerdem sollten die Bestrebungen im Zusammenhang mit **eGesetzgebung** verstärkt werden. Auf diese Weise können Änderungen am Regelungsentwurf schnell vollzogen und transparent gemacht werden. Dass die Bundesregierung ihre Ressortabstimmung immer noch per E-Mail führt (z. T. mit eingescannten Dokumenten), ist nicht mehr zeitgemäß. Die Tools im Zusammenhang mit eGesetzgebung sollten auch den Ländern zur Verfügung gestellt werden.

Die Bundesregierung geht in diesem Abschnitt des Jahresberichts neben Beteiligungsfragen auch auf die Themen **Nutzen-Darstellung** und Evaluierung ein. Zu beiden Themen hatte es im November 2019 neue Beschlüsse des zuständigen Staatssekretärsausschus-

ses gegeben. Beide Beschlüsse werden im Jahresbericht nochmals zusammengefasst bzw. interpretiert. Der NKR berät die Ressorts bei der Umsetzung der neuen Vorgaben in den Regelungsentwürfen.

Aus Sicht des NKR sollte stets der Nutzen eines Vorhabens dargestellt werden. Die Formulierung im Jahresbericht, „ob und in welchem Umfang der Nutzen gesondert darzustellen ist, liegt im Ermessen derjenigen, die die Regelungen entwerfen“, ist insofern aus NKR-Sicht zu wenig ambitioniert. Ziel muss es sein, dass – nach einer gewissen Phase der Eingewöhnung – regelmäßig auch quantitative Angaben zum Nutzen gemacht werden. Nur dann, wenn dies nicht sinnvoll erscheint, sollten alternativ qualitative Angaben gemacht werden. Dem NKR leuchtet es nicht ein, dass es Vorhaben geben soll, bei denen es nicht möglich ist, einen erwarteten Nutzen zu beschreiben.

Ob die Ziele eines Vorhabens erreicht wurden und der bezweckte Nutzen eingetreten ist, wird ex post im Rahmen der **Evaluierung** untersucht. Auch hierzu sind im Jahresbericht der Bundesregierung die grundlegenden Inhalte der zugehörigen Staatssekretärsbeschlüsse wiedergegeben. Alle wesentlichen Vorhaben sollen evaluiert werden; hierfür ist der entstehende Erfüllungsaufwand ein maßgebliches Indiz. Erfreulich ist, dass der NKR zunehmend auch zu Regelungsentwürfen beteiligt wird, die freiwillig, d. h. trotz Unterschreiten des Schwellenwertes von 1 Mio. Euro, Evaluierungsklauseln enthalten. Eine derartige Vorgehensweise unterstützt der NKR mit Nachdruck. Ebenso ist es positiv, wenn Bundesministerien ihre Evaluierungsberichte zentral und leicht auffindbar im Internet veröffentlichen. Neben dem laufenden Prüfgeschäft bringt der NKR sich auch im Rahmen von Schulungen für Mitarbeiter der Bundesministerien ein. Von dem Staatssekretärsbeschluss von 2019 verspricht der NKR sich eine Steigerung der Qualität und Aussagekraft der Evaluierungsberichte. Der Großteil der Regelungsvorhaben, die seit dem Staatssekretärsbeschluss abgestimmt wurden, wird erst in den kommenden Jahren evaluiert. Erst dann kann Bilanz gezogen und das Verfahren ggfs. nachjustiert werden.

VI. Projekte (Teil F)

Der NKR bewertet die Erfolge in den beschriebenen Vereinfachungsprojekten positiv. Es ist richtig, dass die Bundesregierung aus den Ergebnissen der Lebenslagenbefragung Schlüsse zieht und die Problemfelder in Projekten adressiert, so etwa in Bezug auf die Kurzfristige Beschäftigung. Der NKR war hierzu bereits bei einem Expertenworkshop im Jahr 2018 vertreten. Dass ab Januar 2022 entsprechende Gesetzesänderungen zur Erleichterung des Verfahrens in Kraft treten, ist ein schöner Erfolg, und zeigt, dass sich die Einbindung von Betroffenen und Experten gelohnt hat.

Hervorzuheben ist zudem insbesondere die **Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR)**. Es handelt sich um ein Regelungsvorhaben, bei dem das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) methodische Empfehlungen aus dem NKR-Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ angewendet hat. Ziel war es, Kriterien der Praxis- und Vollzugstauglichkeit und Adressatenorientierung bei der Gesetzesvorbereitung in den Vordergrund zu rücken. Es wurde zunächst ein Zielepapier erstellt, bevor mögliche Lösungswege zusammen mit Praktikern, Technikern und Gesetzgebungsspezialisten in einem Gesetzgebungslabor diskutiert wurden. Die Ergebnisse fanden Eingang in ein Eckpunktepapier, das als konzeptionelle Grundlage für den eigentlichen Gesetzesentwurf genutzt wurde. Nach diesen sehr positiven Ansätzen während der Projektdurchführung gab der Abschluss des Projekts dem NKR in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf jedoch Anlass für Kritik: Trotz der guten konzeptionellen Vorarbeiten mit Praktikern zog sich die weitere Abstimmung innerhalb der Bundesregierung so lange hin, dass für die förmliche und breiter angelegte Länderbeteiligung nur fünf Werkzeuge zur Verfügung standen. Eingegangene Rückmeldungen konnten so nicht angemessen berücksichtigt werden. Diese Verkürzung des Beteiligungsverfahrens wäre zu vermeiden gewesen. Insbesondere hatte das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz seinen Vorbehalt gegen die Einleitung der Länder- und Verbändebeteiligung mehrere Monate aufrechterhalten, bis der Zeitdruck angesichts des nahenden Endes der Legislaturperiode zu groß wurde. In einem Schreiben an das Ressort im November 2020 hatte der NKR ausdrücklich auf diese Problematik hingewiesen. Nach Auffassung des NKR sollten unverhältnismäßige Verzögerungen im ministeriellen Gesetzgebungsprozess vermieden werden, insbesondere dann, wenn dadurch die Beteiligungsmöglichkeiten der Vollzugsträger eingeschränkt werden.

VII. Internationale Zusammenarbeit (Teil H)

Die Rechtsetzungsakte der Europäischen Union (EU) beeinflussen den Alltag von Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung erheblich, sei es über unmittelbar geltende Verordnungen, sei es über Richtlinien, die in nationales Recht umzusetzen sind. Wichtig ist deshalb, dass auch im Rechtsetzungsprozess auf EU-Ebene die Prinzipien Besserer Rechtsetzung Anwendung finden. Der NKR bewertet es positiv, dass das Thema Bessere Rechtsetzung auch ein besonderes Anliegen der **deutschen EU-Ratspräsidentschaft** war. Der NKR hatte parallel zur deutschen Ratspräsidentschaft die Präsidentschaft im Netzwerk „RegWatchEurope“ inne. Dabei handelt es sich um ein informelles Netzwerk unabhängiger Kontroll- und Beratungsgremien europäischer Staaten. Im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft lud die Bundesregierung das Netzwerk Reg-

WatchEurope dazu ein, ein Diskussionspapier zur Weiterentwicklung der Regulierungskontrolle auf EU-Ebene zu erarbeiten. Der NKR-Vorsitzende erhielt die Gelegenheit, das Diskussionspapier in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe vorzustellen und anschließend mit den Mitgliedern der Ratsarbeitsgruppe darüber zu diskutieren. Zentrale Ideen sind die konsequente Anwendung der Prinzipien Besserer Rechtsetzung im gesamten Rechtsetzungsprozess sowie die Stärkung des Regulatory Scrutiny Boards (RSB) der Europäischen Kommission. Für das Netzwerk RegWatchEurope war dies eine einzigartige Gelegenheit, seine Ideen zur Weiterentwicklung der Regulierungskontrolle im direkten Austausch mit den Vertretern der Mitgliedstaaten zu diskutieren.

Gemeinsam mit der Bundesregierung hat sich der NKR zudem für die Einführung einer **„One in, one out“-Regel auf EU-Ebene** eingesetzt, die unnötige Belastungen wirksam vermeidet. Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 29. April 2021 die Eckpunkte für die geplante OIOO-Regel bekannt gegeben: Sie soll demnach ausschließlich für Informationspflichten gelten. Für das zweite Halbjahr 2021 sind zunächst Pilotvorhaben geplant, bevor die OIOO-Regel dann im Jahr 2022 regulär gelten soll. Für das Jahr 2023 plant die EU-Kommission eine Bestandsaufnahme. Vor dem Hintergrund eigener nationaler Erfahrungen hegt der NKR Zweifel, ob eine OIOO-Regel, die sich ausschließlich auf Informationspflichten bezieht, Wirtschaft und die Bürger tatsächlich spürbar entlasten wird. Aus Sicht des NKR ist es deshalb positiv, dass die EU-Kommission plant, die Wirksamkeit ihrer OIOO-Regel im Jahr 2023 zu überprüfen. Der NKR regt die Bundesregierung dazu an, die Bestandsaufnahme der EU-Kommission zur Wirksamkeit der OIOO-Regel kritisch zu begleiten.

Der NKR teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass die Prinzipien Besserer Rechtsetzung auch im Rechtsetzungsprozess auf EU-Ebene systematisch zur Anwendung kommen sollten, um unnötige Belastungen möglichst frühzeitig zu vermeiden. Das bedeutet jedoch auch, dass die Bundesregierung sich bereits vor dem Beginn der Verhandlungen in Brüssel Gedanken darüber machen muss, wie sich ein Legislativvorschlag der EU-Kommission auf Deutschland auswirkt. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung auf Anregung des NKR das EU ex ante-Verfahren eingeführt. Eine systematische Anwendung der Prinzipien Besserer Rechtsetzung auf EU-Ebene bedeutet aber auch, dass Änderungsanträge im Europäischen Parlament und im Rat, die signifikante Auswirkungen haben können, mit einer Folgenabschätzung versehen sind. Das Europäische Parlament hat zwar einige solcher Folgenabschätzungen erstellt; die Umsetzung der Vereinbarung im Rat steht jedoch nach wie vor aus. Der NKR regt die Bundesregierung dazu an, mit gutem Beispiel voranzugehen, indem sie eigene Änderungsanträge mit Folgenabschät-

zungen unterlegt. Auf diese Weise kann die Bundesregierung dazu beitragen, den notwendigen Kulturwandel im Rat anzustoßen.