



Nationaler
Normenkontrollrat

GUTE GESETZE
DIGITALE VERWALTUNG
WENIGER BÜROKRATIE

Deutschland muss einfacher werden.

**Empfehlungen für eine Reformagenda der nächsten
Bundesregierung.**

FEBRUAR 2025

www.normenkontrollrat.bund.de



Deutschland muss einfacher werden – 6 Schwerpunkte für eine Reformagenda der nächsten Bundesregierung

Deutschland muss einfacher werden, um angesichts wachsender Herausforderungen handlungs- und zukunftsfähig zu bleiben. Um seine Leistungsfähigkeit zu steigern, muss das Land schneller, effizienter, bürgerfreundlicher und auch in Krisenzeiten handlungsfähiger werden. Wir müssen uns anstrengen und reformieren, wollen wir Wohlstand, Innovationskraft und Zuversicht behalten – denn andere Nationen warten nicht, sondern sind uns mit ihren Modernisierungsbemühungen meilenweit voraus.

Politik und Verwaltung müssen in der neuen Legislaturperiode den Mut und die Kraft zu strukturellen Reformen aufbringen. Mit dem vorliegenden Papier möchte der NKR Empfehlungen aussprechen und in sechs Schwerpunktfeldern aufzeigen, wie ein einfacheres und zukunftsfähiges Deutschland gelingen kann. Dabei ist es wichtig, die Praktikerinnen und Praktiker aus der öffentlichen Verwaltung stärker einzubeziehen. Ihr Wissen um die tatsächlichen Abläufe und Herausforderungen vor Ort muss im Vordergrund stehen. Nur so können echte Vereinfachungen und Reformen umgesetzt werden.

Für diese Kraftanstrengung brauchen wir Zuversicht in die eigene Reform- und Entwicklungsfähigkeit, gepaart mit einem klaren politischen Bekenntnis zum Bürokratieabbau, zu besseren Gesetzen, zur Digitalisierung unserer Verwaltung und zur Modernisierung unserer staatlichen Strukturen. Diese Reformagenda sollte im Koalitionsvertrag verankert und vom Bundeskanzleramt gesteuert werden. Deutschland kann besser werden – dafür brauchen wir einen entschlossenen und ambitionierten Reformprozess.

I. Unnötige Bürokratie gezielt abbauen, spürbar und systematisch

Unnötige Bürokratie muss auf allen Ebenen gezielt abgebaut, neue Belastungen müssen systematisch vermieden werden. Der NKR macht dazu beispielhaft 60 konkrete ressort- und lebensbereichsübergreifende Vorschläge, die sofort umgesetzt werden könnten. Wichtig bleibt die Festlegung eines ambitionierten Abbauziels, um das hohe Belastungsniveau in den nächsten Jahren spürbar zu senken. Würden einige der nicht mehr umgesetzten Regelungsvorhaben der letzten Bundesregierung neu aufgegriffen, böte sich ein Entlastungspotenzial in zweistelliger Milliardenhöhe.

- *60 konkrete Vorschläge zum Bürokratieabbau – Empfehlungen für ein Sofortprogramm*
- *Entlastungspotential in Milliardenhöhe – Gute Ansätze der letzten Bundesregierung aufgreifen*
- *Vorschläge für Bürokratieabbau in einem Portal sammeln – strukturiert und transparent*
- *Bürokratieabbau mit messbaren Zielen unterlegen – Belastungsniveau spürbar senken*

II. Gesetzgebungsqualität erhöhen, Praxis- und Digitaltauglichkeit steigern

Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen. Für alle anderen Fälle braucht es einen modernen, digitalen Gesetzgebungsprozess mit ausreichend Zeit und Raum für die frühzeitige Beteiligung von Betroffenen und Vollzugsexperten. Eine andere Art der Gesetzgebung muss von der Politik gewollt, von den Ministerien erlernt und unter dem Dach eines schlagkräftigen Zentrums für Legistik gebündelt werden.

- *Gesetzgebungsprozess neu aufsetzen – Vollzugswissen konsequent einbeziehen*
- *Weniger Checklisten, mehr Gesetzesdesign – Methodik der Gesetzesvorbereitung konsolidieren*
- *Visualisierung als Schlüssel guter Rechtsetzung – Verbindlichkeit herstellen, Fähigkeiten ausbauen*

III. Deutschlands Rolle beim EU-Bürokratieabbau stärken

Weil ein erheblicher Teil der regulatorischen Lasten aus der EU kommt, muss Deutschland im EU-Gesetzgebungsprozess vehement auf bürokratiearme Lösungen drängen. Bloß auf die EU-Kommission zeigen, reicht nicht. Die Bundesregierung muss ihre internen Verfahren zur Vorbereitung ihrer Verhandlungsposition verbessern, um sich frühzeitiger und energischer einbringen zu können.

- *Praxistaugliche Rechtsetzung in der EU vorantreiben – frühzeitig und systematisch*
- *EU-ex-ante Verfahren neu aufstellen – Verbindlichkeit im Staatssekretärsausschuss herstellen*

IV. Leistungsfähigkeit und Krisenfestigkeit der Verwaltung erhöhen

Alles steht und fällt mit der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung – im Alltag, wie in Krisenzeiten. Die Aufgabenverteilung im zersplitterten Föderalstaat muss überdacht, der Sozialstaat deutlich vereinfacht werden. Dazu gehört auch, die Reformbereitschaft in den Behörden zu erhöhen und den Beschäftigten mehr Verantwortung und Freiräume im Vollzug zu geben.

- *Aufgabenverteilung im Föderalstaat neujustieren – Bündelung als zentrales Reformprinzip verankern*
- *Den Sozialstaat einfacher machen – durch Digitalisierung, Automatisierung und Bündelung*
- *Verwaltungsqualität messen – Reform- und Lernbereitschaft in den Vollzugsbehörden stärken*
- *Vollzugsebene stärken – Freiheit und Eigenverantwortung der Behörden erhöhen*
- *Wirksamkeit messen – Ziele und Indikatoren definieren, Umsetzung transparent machen*

V. Planungs- und Genehmigungsverfahren vereinfachen und digitalisieren

Das Planungs- und Genehmigungssystem muss grundlegend überarbeitet werden, um die notwendige Sanierung und den Umbau der Infrastruktur bewältigen zu können. Der NKR setzt sich dafür ein, dass der Bund gemeinsam mit den Ländern einen Reformprozess einleitet, um eine deutliche Beschleunigung der Verfahren zu erzielen.

- *Beschleunigungspakt fortführen – konsequent und mit Nachdruck umsetzen*
- *Vollzugsebene aktiv einbinden – Praxiswissen für eine zügigere Umsetzung nutzen*
- *Reformagenda einleiten – Regulierungsdickicht im Planungs- und Genehmigungssystem reduzieren*

VI. Digitale Verwaltung auf solides Fundament bauen

Die Digitalisierung der Verwaltung muss auf ein solides, standardisiertes und plattformbasiertes Fundament gegründet werden. Statt sich in der Umsetzungsstrategie auf Einer-für-alle-software zu konzentrieren, sollte der Bund seine Aufmerksamkeit und Ressourcen gänzlich auf Einer-für-alle-Standards, Schnittstellen und Basisinfrastrukturkomponenten richten. Dazu bedarf es einer durchsetzungsstarken Verankerung in einem eigenständigen Digitalministerium und einer schlagkräftigen Umsetzungseinheit.

- *Plattformansatz als Zielbild verankern – klare und einfache Governance etablieren*
- *Plattformkern entwickeln – Digitale Ökosysteme entfesseln*
- *Once-Only-Prinzip verwirklichen – Registermodernisierung vorantreiben, Datenqualität verbessern*
- *Steuerungsfähigkeit erhöhen – Fortschritt sichtbar machen*
- *Handlungsorientiertes Digitalministerium einrichten – leistungsfähige Umsetzungseinheit ergänzen*

I. Unnötige Bürokratie gezielt abbauen, spürbar und systematisch

Die Bürokratie hat in den letzten Jahren stark zugenommen und stellt Investitionen und Unternehmensgründungen vor große Herausforderungen. Sie bindet massiv Ressourcen in der öffentlichen Verwaltung. Die Belastungsgrenze der Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft ist endlich – deshalb sind nachvollziehbare Begrenzungs- und Abbaumechanismen notwendig. So wichtig systematische Instrumente zum Bürokratieabbau sind, entscheidend ist der individuelle Beitrag und spürbare Wille eines jeden Gesetzgebungsministeriums, im eigenen Regelungsbereich für konkrete Entlastungen zu sorgen. Vorschläge gibt es genügend. Sie müssen konsequent verfolgt und ihre Umsetzung transparent gemacht werden. Ziel muss es sein, bürokratischen Aufwand immer und überall auf das Nötigste zu reduzieren, damit Aufwand und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen.

a) 60 konkrete Vorschläge zum Bürokratieabbau – Empfehlungen für ein Sofortprogramm

Der NKR hat 10 Ziele mit 60 konkreten Beispielen vorgelegt, wie Bürokratieabbau durch Gesetzesänderungen oder -streichungen sofort umgesetzt werden kann. Diese 60 konkreten Vorschläge bezwecken u.a. die Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs-, Genehmigungs- und Verwaltungsverfahren, die gezielte Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen, die Streichung von "Goldplating"-Vorschriften aus der Umsetzung von EU-Vorgaben sowie die Vereinfachung des Vergaberechts (vgl. [Positionspapier: 10 Ziele – 60 konkrete Beispiele des NKR zum Bürokratieabbau](#)).

b) Entlastungspotential in Milliardenhöhe – Gute Ansätze der letzten Bundesregierung aufgreifen

Zum Ende der letzten Legislaturperiode hatte die Bundesregierung wichtige Gesetze und Maßnahmenpakete mit einem Entlastungspotenzial in knapp zweistelliger Milliardenhöhe auf den Weg gebracht, die jedoch nicht mehr vom Bundestag verabschiedet wurden. Die Entlastungen hätte eine Halbierung des seit 2011 gemessenen Erfüllungsaufwands bedeutet (10 Mrd. Euro). Folgende Ansätze sollten in der nächsten Legislatur wieder aufgegriffen werden:

- Vereinfachung des Vergaberechts durch die Anhebung der Wertgrenze für Direktaufträge
- Vereinfachung des Bauvertragsrechts für kostengünstiges und serielles Bauen
- Vereinfachung des Bauplanungsrechts für schnelleren und rechtssicheren Wohnungsbau

c) Vorschläge für Bürokratieabbau in einem Portal sammeln – strukturiert und transparent

Die Bundesregierung sollte ein dauerhaftes und transparentes Verfahren zur jährlichen Sammlung, Prüfung und Bewertung von Vorschlägen zum Bürokratieabbau einrichten, das insbesondere auch die Ergebnisse von Gesetzesevaluationen als ständigen Input einbezieht. Der NKR unterstützt den Vorschlag aus der Wachstumsinitiative, ein Online-Portal zum Bürokratieabbau einzurichten und empfiehlt den Prüf- und Entscheidungsprozess durch die Umsetzung folgender Maßnahmen zu verbessern:

- Portal für Vorschläge von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung dauerhaft zur Verfügung stellen
- Den gesamten Prozess digital-only ausgestalten (Erhebung der konkreten Vorschläge mit Begründung, deren Bewertung durch die Bundesregierung bis hin zur Entscheidung)
- Jeden Prozessschritt öffentlich einsehbar machen, so dass jederzeit transparent ist, wer welche Vorschläge eingebracht hat, welche Gründe aus Sicht des federführenden Ministeriums für oder gegen den jeweiligen Vorschlag sprechen und wie der Vorschlag umgesetzt wird

d) Bürokratieabbau mit messbaren Zielen unterlegen – Belastungsniveau spürbar senken

Das aktuelle Steuerungsinstrument „One in one out“ (Oioo) kennt kein Abbauziel, ist zu wenig ambitioniert und durch viele Ausnahmen ineffektiv. Ein Großteil des Aufwands wird dabei



Publikation
verfügbar

jedoch bewusst von der Regel ausgenommen. Um diese Lücken zu schließen und den Abbau-Druck deutlich zu erhöhen, schlägt der NKR folgende Maßnahmen vor:

- Abbauziel festlegen – Bürokratiekosten und den seit 2011 gemessenen Erfüllungsaufwand innerhalb von 4 Jahren um jeweils 25 % absenken; dies entspricht 16 Mrd. Euro Bürokratiekosten und 5 Mrd. Euro an laufendem Erfüllungsaufwand
- Oioo-Regel nachschärfen, Ausnahmen abschaffen und den Aufwand aus EU-Richtlinien, den Aufwand für Bürgerinnen, Bürger und Verwaltung sowie den einmaligen Umstellungsaufwand einbeziehen
- Die Bundesministerien auf individuelle Beiträge zum Abbauziel verpflichten; statt schwerfälliger Jahres-Bürokratieabbaugesetze, ressort-spezifische Abbaupakete festlegen und individuelle Beiträge zur Gesamtbilanz der Regierung jährlich bilanzieren

II. Gesetzgebungsqualität erhöhen, Praxis- und Digitaltauglichkeit steigern

Der Gesetzgebungsprozess in den Bundesministerien ist seit Gründung der Bundesrepublik kaum modernisiert worden. Zugleich entstehen Gesetze in einem immer hektischeren politischen Umfeld. Oft wird die bloße Verkündung eines Gesetzes schon als Lösung des Problems gewertet – selbst dann, wenn es angezeigt gewesen wäre, kein Gesetz zu erlassen, sondern ein anderes Lösungsinstrument zu wählen. Auf Gesetze zu verzichten und sie ansonsten einfach und praxistauglich auszugestalten, muss zur Richtschnur guter Gesetzgebung werden. Die ministerielle Gesetzesvorbereitung braucht ein Update (vgl. *NKR-Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“*). Der Methoden- und Instrumentenkasten guter Rechtsetzung ist derzeit zersplittert und wenig verbindlich. Es braucht die Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen an einer Stelle innerhalb der Bundesregierung. Der NKR schlägt – als zentrale Empfehlung dieses Kapitels – die Einrichtung eines Zentrums für Legistik im Bundeskanzleramt vor, ausgestattet mit dem Recht und den Ressourcen, klare und ressortweit verbindliche Standards und Werkzeuge für das „Gesetzgebungshandwerk“ vorgeben zu können.

a) Gesetzgebungsprozess neu aufsetzen – Vollzugswissen konsequent einbeziehen

Um Gesetze in der nächsten Legislatur praxis- und digitaltauglicher zu gestalten, braucht es eine gänzlich andere Herangehensweise. Im Vordergrund muss die Suche nach der praxis- und digitaltauglichsten Lösung stehen. Das gelingt nur durch frühzeitige Einbindung und Befragung von Betroffenen und Vollzugsexperten. Das muss politisch gewollt sein und durchgesetzt werden:

- Die Gesetzesvorbereitung auf ein neues Drei-Phasen-Modell umstellen: 1. Regulierung als Designprozess verstehen, Wirkmodelle und Vollzugsprozesse visualisieren, Kostenfolgen ermitteln, mit Praktikern und Betroffenen auf Praxis- und Digitaltauglichkeit prüfen; 2. Ergebnisorientierte, lösungsoffene Entscheidung durch die politische Leitung; 3. Erst dann Ausarbeitung und Formulierung des Regelungstextes in der E-Gesetzgebung
- Bündelung der Gesamtverantwortung für die Methoden der Besseren Rechtsetzung durch Ansiedlung des Beauftragten für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau zusammen mit einem zu gründenden Zentrum für Legistik im Bundeskanzleramt, wodurch eine enge Verknüpfung zur Kabinettpflicht hergestellt wird
- Bekenntnis der Politik zu einer wirkungsorientierten, praxis- und digitaltauglichen Gesetzgebung durch 1. verbindliche Verankerung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), 2. Kontrolle durch das Bundeskanzleramt (u.a. verbindliche Fristenregelungen, Monitoring- und Transparenzregeln zur Fristeinhaltung) und 3. Fertigstellung des Gesetzgebungsportals des Bundes als „Frontend der Gesetzgebung“ für die Kontrolle der gesetzlichen Fristen und die transparente Durchführung von Beteiligungs- und Konsultationsprozessen



Publikation
verfügbar

b) **Weniger Checklisten, mehr Gesetzesdesign – Methodik der Gesetzesvorbereitung konsolidieren**

Bei der Erstellung von Gesetzesentwürfen sind *zahlreiche Qualitätskriterien und Leitfäden* zu beachten, die von ganz unterschiedlichen Stellen innerhalb der Bundesregierung verantwortet und sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Die unabgestimmte Vielzahl von Instrumenten führt zu einer Überforderung der Gesetzgebungsreferate und häufig zu einer reinen Checklistenmentalität, d.h. einem rein formalen Abhaken statt einer effektiven Anwendung. Darum schlägt der NKR eine Konsolidierung des Methodenkanons zur Besseren Rechtsetzung durch einen einfachen, digitalen und verzahnten Gesamtleitfaden vor, der vom Zentrum für Legistik verantwortet wird. Das Zentrum soll eine Methodik aus einem Guss sicherstellen, vorhandene Instrumente weiterentwickeln sowie passgenaue Fortbildungen und Fallberatungen anbieten:

- Der Digitalcheck muss konsequent weiterentwickelt werden, um in Zukunft nicht nur Digitalisierungshemmnisse vermeiden, sondern digitalförderliche Regelungen aktiv herbeiführen zu können
- Der Praxischeck soll künftig schon bei der Erstellung relevanter Regelungsvorhaben des Bundes zum Standard werden; in seiner derzeitigen ex-post-Variante sollte er in die Evaluierung von Gesetzen integriert werden
- Wesentliche Leitfäden, Checks (v.a. Praxis-, Digital- und Bürgerchecks) und Qualitätskriterien zu einem kohärenten Standardwerk zusammenfassen und verbindlich machen; restliche „Fach-Checks“ (z.B. Gleichwertigkeitscheck) im Rahmen der Ressortabstimmung durch die Fachministerien vertreten lassen
- Alle disparaten Schulungsangebote aktualisieren und in ein Schulungs-Curriculum für gutes Gesetzgebungshandwerk zusammenführen; Gesetzgebungsreferaten individuelle Fallberatungen anbieten (Coaching)

c) **Visualisierung als Schlüssel guter Rechtsetzung – Verbindlichkeit herstellen, Fähigkeiten ausbauen**

Obwohl ein Drittel der Gesetzes- und Verordnungsentwürfe mit Digitalbezug bereits erste, oftmals rudimentäre Visualisierungen enthalten, erfolgt die Gesetzesvorbereitung weiterhin überwiegend textbasiert. Dabei erleichtern Visualisierungen den praxisorientierten Austausch mit Betroffenen und Vollzugsexperten. Visualisierungen von Wirkmodellen und Vollzugsprozessen werden nur unzureichend eingesetzt, da es an methodischen Kenntnissen und Unterstützung mangelt. Der NKR empfiehlt, eine Verpflichtung für Visualisierungen einzuführen, einheitliche Standards festzulegen sowie unterstützende Software zur Verfügung zu stellen (vgl. *Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht*):

- Visualisierung als Methode in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung verpflichtend einsetzen
- Verbindliche Standards für die Visualisierung und Modellierung von Wirkmodellen und Vollzugsprozessen im Gesetzgebungsprozess festlegen, Schulungs- und Unterstützungsformate anbieten
- Bereitstellung einer Visualisierungssoftware in der E-Gesetzgebung für alle Ministerien, um den Gesetzgebungsteams ein funktionales Werkzeug zur Erstellung von Prozessmodellen zur Verfügung zu stellen (z.B. *RuleMapping-Lösung von SPRIN-D, Föderales Informationsmanagement, BPMN 2.0*)



Publikation
verfügbar

III. Deutschlands Rolle beim EU-Bürokratieabbau stärken

Rund 80 % der nationalen Gesetzgebung gehen auf Entscheidungen aus Brüssel zurück – so der Bericht des ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten Enrico Letta zur Zukunft des EU-Binnenmarktes. In der Folge resultiert auch ein erheblicher Teil des Erfüllungsaufwandes aus EU-Recht. Die neuen Pläne der Europäischen Kommission zum Bürokratieabbau kommen zur rechten Zeit. Sie

müssen von Deutschland aufgegriffen und mit Nachdruck vorangetrieben werden. Dazu gehört auch, dass sich Deutschland selbst viel stärker für den Bürokratieabbau in Europa einsetzt und in den Ratsarbeitsgruppen eine aktivere Rolle spielt.

a) Praxistaugliche Rechtsetzung in der EU vorantreiben – frühzeitig und systematisch

Mit den Beteiligungsmaßnahmen wie den „Implementation Dialogues“ bestehen für die Mitgliedstaaten vielfältige Möglichkeiten, sich frühzeitig über Initiativen der EU-Kommission zu informieren und auf deren praxistaugliche Ausgestaltung Einfluss zu nehmen. Die nächste Bundesregierung sollte ein klares Bekenntnis zum Bürokratieabbau auf EU-Ebene ablegen, indem sie die Maßnahmen der Kommission aufgreift, die eigene Verhandlungsposition im Europäischen Rat frühzeitig klärt und gemeinsam mit gleichgesinnten europäischen Partnern im Europäischen Rat eigene Instrumente und Maßnahmen zur Bürokratievermeidung einsetzt:

- Klare Zuständigkeiten und einen einfachen Koordinierungsprozess innerhalb der Bundesregierung definieren, um konkrete und frühzeitige Beiträge zum Bürokratieabbau in der Europäischen Kommission leisten zu können, im besten Fall auch schon während der Konsultationsphase der Kommission
- Im Europäischen Rat für die Umsetzung und Stärkung der „*interinstitutionellen Vereinbarung zur Besseren Rechtsetzung*“ eintreten und um eigene Vorschläge zur Stärkung der Besseren Rechtsetzung ergänzen; Verpflichtung der Ressorts, EU-Vorhaben auf ihre bürokratischen Kostenfolgen für Deutschland zu prüfen und sich insbesondere bei den Verhandlungen im Europäischen Rat für bürokratiearme und praxistaugliche Regelungen einzusetzen

b) EU-ex-ante Verfahren neu aufstellen – Verbindlichkeit im Staatssekretärsausschuss herstellen

Das bestehende „*EU-Ex-ante-Verfahren*“ der Bundesregierung dient dem Zweck, dass sich die Bundesministerien frühzeitig mit den Kostenfolgen von EU-Gesetzgebung beschäftigen und sich in den Ratsarbeitsgruppen für eine Kostenvermeidung einsetzen. Durch die Übermittlung von Kurzeinschätzungen an und deren Prüfung durch den NKR, sollten Anreize geschaffen werden, Kostenaufwüchse zu verhindern. Das EU-ex-ante-Verfahren in seiner derzeitigen Form bleibt jedoch wirkungslos. Es sollte reformiert werden:

- Etablierung einer regelmäßigen und effektiven Zusammenarbeit zwischen den für EU-Vorhaben zuständigen Fachreferaten und den Ressortansprechpartnern für Bessere Rechtsetzung; Gleiches gilt für die entsprechenden Staatssekretärsausschüsse
- Fester Tagesordnungspunkt im Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, in dem die Bundesministerien zu den EU-Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen vortragen und erläutern, für welche Entlastungsmaßnahmen sie sich eingesetzt haben
- Rückzug des NKR aus der unmittelbaren ex-ante-Prüfung; stattdessen jährliche Berichterstattung der Ressorts an den NKR über EU-Vorhaben und die ergriffenen Maßnahmen des Ressorts zur Bürokratievermeidung (Ressorts nennen die aus ihrer Sicht zwei besten Vorhaben); ressortspezifisches Testat des NKR und zusammenfassende Bewertung im NKR-Jahresbericht zu den Bemühungen der Bundesregierung zur Bürokratievermeidung auf EU-Ebene

IV. Leistungsfähigkeit und Krisenfestigkeit der Verwaltung erhöhen

Die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen begegnen dem Staat am häufigsten auf kommunaler Ebene, aber gerade hier sind die Behörden besonders überlastet. Deutschlands Verwaltung ächzt. Der Personalmangel wird sich durch die anbahnende Ruhestandswelle in absehbarer Zeit weiter verschärfen. Demgegenüber kommt Digitalisierung der Verwaltung nur langsam voran. Eine Entlastungswirkung, die den Personalmangel kompensiert, ist noch nicht erkennbar. Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung ist ernsthaft in Gefahr. Umso wichtiger ist es, die organisatorische

Komplexität staatlicher Aufgabenerfüllung zu vereinfachen, lokale Freiräume zu schaffen und auf diese Weise für Entlastung zu sorgen. Zudem bedarf es mehr Wirkungsorientierung bei der Definition politischer Ziele und ihrer Umsetzung im Vollzug sowie mehr Transparenz über die Qualität von Verwaltungshandeln.

a) Aufgabenverteilung im Föderalstaat neujustieren – Bündelung als zentrales Reformprinzip verankern

Das Prinzip der Arbeitsteilung hat sich in Deutschland grundsätzlich bewährt, führt aber aufgrund der zunehmenden Aufgabenlast und der durch den föderalen Staatsaufbau stark fragmentierten Zuständigkeiten zu immer komplexeren Verwaltungsstrukturen und unnötigem Aufwand. Der NKR empfiehlt, verstärkt danach zu fragen, wo Verwaltungsaufgaben im Föderalstaat am effizientesten erledigt werden können und diese Aufgaben dort zu bündeln, wo es sinnvoll ist – auf der Ebene des Bundes, der Länder oder der Kommunen. Für eine wirksame Entlastung der Behörden plädiert der NKR dafür, die (Teil-)Bündelung staatlicher Aufgaben zum zentralen Reformprinzip zu erklären (vgl. *NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“*):

- Bündelung zum entscheidenden Reformprinzip erklären und zur Grundlage einer ambitionierten, über Legislaturen hinweg angelegten, Reformagenda machen sowie entsprechende Regelungen von Bund, Ländern und Kommunen herbeiführen und eine Umsetzungseinheit zur Koordinierung für die Grundsatz- und Projektarbeit mit Ländern und Kommunen einrichten
- Verfassungsrechtliche Grundlagen dahingehend ausschöpfen und weitere Grundgesetzänderungen wie ein allgemeines Kooperationsgebot, Konturierung des Begriffs der Mischverwaltung, Normierung einer Infrastrukturkompetenz beim Bund, Verankerung von Experimentierklauseln initiieren
- Bündelung von Verwaltungsleistungen priorisiert angehen – für die Beantragung und Erteilung einer Fahrerlaubnis, die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, die Einkommensprüfung, Sozialleistungen, iKfz usw. liegen konkrete Umsetzungsvorschläge vor (vgl. Kap. I)

b) Den Sozialstaat einfacher machen – durch Digitalisierung, Automatisierung und Bündelung

Bei der Bearbeitung von Sozialleistungen wirken zahlreiche Stellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene nebeneinander. Dies führt dazu, dass Bürgerinnen und Bürger häufig Anträge bei verschiedenen Stellen einreichen und gleiche Angaben und Nachweise mehrfach vorlegen müssen. Es gibt großes Potenzial, dieses komplexe und verflochtene System durch Digitalisierung und Automatisierung zu vereinfachen (vgl. *NKR-Gutachten „Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen“*). Dies wird derzeit aber kaum genutzt. Der NKR schlägt folgende Maßnahmen zur Vereinfachung und Automatisierung der Sozialleistungen vor:

- Sozialleistungen bündeln: Grundsicherung als Individualleistung für Volljährige, Kindergrundsicherung als Individualleistung für Kinder sowie Wohngeld und Kosten der Unterkunft als eine Leistung auf Haushaltsebene
- Ganzheitliche Beratung und Antragsstellung vor Ort oder für einfache Fälle über einen digitalen One-Stop-Shop (Frontoffice); Berechnung und Administration von Sozialleistungen überörtlich bündeln und automatisieren (Backoffice); Vollzug weitgehend vereinheitlichen und vorhandene Daten zwischen den Behörden digital austauschen (Once-Only-Prinzip)
- Regulatorische Zuständigkeit für alle Leistungen der sozialen Sicherung sollten gebündelt werden



Publikation
verfügbar



Publikation
verfügbar



Publikation
verfügbar

c) **Verwaltungsqualität messen – Reform- und Lernbereitschaft in den Vollzugsbehörden stärken**

Der Reformdruck auf die deutschen Behörden ist seit Jahren hoch. Gleichwohl ist die Reformbereitschaft sehr unterschiedlich ausgeprägt. Reformwillen und Serviceorientierung dürfen aber nicht von einzelnen Personen abhängen. Damit die Vordenkerinnen und Vordenker nicht Einzelkämpfer bleiben, braucht es verbindliche Instrumente, die Reform- und Modernisierungsprozesse unterstützen. Hierzu bieten sich verschiedene Analyse- und Steuerungsansätze an, um insbesondere durch die Messung von Verwaltungshandeln Probleme zu erkennen und Lösungen herbeizuführen (vgl. *NKR-Positionspapier „Leistungsfähige Verwaltung, zukunfts-fester Staat“*).

- Managementmethoden wie Benchmarking und Benchlearning sowie Selbst-Audits und Stresstests einführen bzw. ausweiten, z.B. beginnend mit der Leistungsverwaltung
- Personalrekrutierung des Bundes öffnen, um mehr Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger zu gewinnen; Personalaustausch zwischen Ressorts stärken und auf eine größere Durchmischung von juristischem und nicht-juristischem Personal hinwirken

d) **Vollzugsebene stärken – Freiheit und Eigenverantwortung der Behörden erhöhen**

Die aktuelle Steuerung des Vollzugs, besonders in den Kommunen, ist nicht mehr tragbar. Sie ist zu detailliert und oft nicht praktikabel. Einzelne Vorgaben behindern die Kommunen sogar bei der Bewältigung ihrer täglichen Aufgaben. Dies widerspricht dem Ziel der Kommunen, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern und schnell auf politische Veränderungen reagieren zu können. Statt immer strengerer Vorgaben sollten die Vollzugsbehörden mehr Freiheit und Verantwortung für eigenständige Entscheidungen erhalten:

- Verwaltungseffizienz als Maßgabe wirtschaftlichen Handelns der Verwaltung stärker in den Blick nehmen und rechtlich absichern, um Einzelfallgerechtigkeit zu Gunsten von mehr Pragmatismus und Pauschalierung zurückzustellen
- Ein größeres Maß an ziel- und wirkungsorientierter Steuerung wagen und das Aussetzen praxisferner Regelungen ermöglichen (z. B. durch Experimentierklauseln und Abweichungsrechte)
- Ermessensspielräume ausweiten und Anreize zur Anwendung setzen; im Gegenzug unbestimmte Rechtsbegriffe einschränken, um aufwandstreibende Unsicherheiten vor Ort zu begrenzen

e) **Wirksamkeit messen – Ziele und Indikatoren definieren, Umsetzung transparent machen**

Um auch eine politische Steuerungsmöglichkeit zu gewährleisten sollte an zentraler Stelle ein Monitoring eingerichtet werden, um die Wirksamkeit politischer Entscheidungen überprüfen zu können. Eine solche wirkungsorientierte Politikgestaltung würde von der Einführung einer wirkungsorientierten Haushaltsführung und einer Stärkung der Evaluierungskultur insgesamt profitieren. Der NKR empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Klares Zielbild der Staats- und Verwaltungsmodernisierung im Koalitionsvertrag verankern
- Ziele und Teilziele mit Erfolgskriterien und Indikatoren für wesentliche Vorhaben festlegen, die Zielerreichung kontinuierlich messen und veröffentlichen
- Die definierten Ziele mit einem verstärkten Ausbau der Evaluierungskompetenz innerhalb der Bundesregierung (u.a. Ressortforschung) verbinden und auf dieser Grundlage prüfen, ob gesetzgeberisches Handeln erforderlich ist oder nichtregulatorische Alternativen verfolgt werden sollten

V. Planungs- und Genehmigungsverfahren vereinfachen und digitalisieren

Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren spielt eine entscheidende Rolle für die Modernisierung Deutschlands. Nur so können die Herausforderungen der nächsten Jahre, wie der klima-neutrale Umbau des Landes, der Erhalt und Ausbau des Infrastrukturniveaus und letztlich die Sicherung des Wirtschaftsstandortes bewältigt werden.



Publikation
verfügbar

a) Beschleunigungspakt fortführen – konsequent und mit Nachdruck umsetzen

Der im November 2023 von Bund und Ländern beschlossene Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung bietet erhebliches Potenzial zur spürbaren Vereinfachung im Vollzug. Dazu hatte der NKR immer wieder Vorschläge unterbreitet. Folgende Maßnahmen sollten prioritär angegangen werden:

- Reduzierung des Prüfumfangs, insbesondere bei der Umsetzung von EU-Recht (z.B. Reduzierung der Anzahl genehmigungsbedürftiger Anlagen in der Bundesimmissionsschutzverordnung)
- Verstärkte Standardisierung von Verfahren, Prozessen und Regelungen (z.B. Harmonisierung der Landesbauordnungen, Festlegung einheitlicher Standards für Natur- und Artenschutz)
- Anhebung der Schwellenwerte für die UVP-Pflicht, Verzicht auf die UVP-Vorprüfung bei Änderungsgenehmigungen und die Bereitstellung einer Checkliste für die UVP-Vorprüfung
- Einführung von Stichtagsregelungen und Wiedereinführung einer wirksamen und unionsrechtlich zulässigen Form der materiellen Präklusion auf europäischer Ebene

b) Vollzugsebene aktiv einbinden – Praxiswissen für eine zügigere Umsetzung nutzen

Bei den Praktikerinnen und Praktikern im föderalen Vollzug liegt viel Expertise, die besser genutzt werden muss. Deshalb führt der NKR gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt das Projekt „Schneller zur Anlagengenehmigung“ durch. Aus den Befragungsergebnissen lassen sich bereits folgende erste Lösungsansätze ableiten:

- Durchführung von Antragskonferenzen, bundesweite Vereinheitlichung von Antragsunterlagen sowie die Standardisierung von Gutachten
- Konsolidierung der rechtlichen Anforderungen, Bereitstellung von Vollzugshinweisen, Spezialisierung des Personals auf Anlagentypen und Schulungen des Personals
- Zentrale Bereitstellung von Fachanwendungen und digitalen Plattformlösungen

c) Reformagenda einleiten – Regulierungsdickicht im Planungs- und Genehmigungssystem reduzieren

Eine Optimierung der Genehmigungsverfahren nach geltendem Recht reicht nicht aus, um die Planung und Genehmigung von Infrastrukturvorhaben und Anlagen substanziell zu beschleunigen. Aus Sicht des NKR braucht es eine Reformagenda, die darauf abzielt, die hohe Regeldichte und -tiefe im Planungs- und Genehmigungsrecht nachhaltig zu reduzieren:

- Die heterogenen spezialgesetzlichen Regelungen auf den Prüfstand stellen und zugunsten einheitlicher Regelungen im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht reduzieren
- Initiierung von Bund-Länder-Gesprächen zur Neuordnung des Planungs- und Genehmigungssystems mit dem Ziel der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung
- Voraussetzungen schaffen, um mittelfristig das Raumordnungs- in das Planfeststellungsverfahren zu integrieren, um Doppelprüfungen und Mehrfachzuständigkeiten abzubauen

VI. Digitale Verwaltung auf solides Fundament bauen



Publikation
verfügbar

Die Digitalisierung der Verwaltung soll das Leben der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen einfacher machen. Sie trägt maßgeblich zum Abbau von Bürokratie, zur Steigerung der Leistungsfähigkeit sowie der Krisen- und Anpassungsfähigkeit bei. Damit dies gelingt, muss der Bund die politische Führung bei der Digitalisierung übernehmen. Denn bisher digitalisieren Bund, Länder und Kommunen ihre Verwaltungsleistungen mit viel Aufwand, aber ohne ausreichende Orchestrierung und ausreichendes, gemeinsames technisches Fundament. Dazu hatte der *NKR immer wieder Vorschläge* unterbreitet.

a) Plattformansatz als Zielbild verankern – klare und einfache Governance etablieren

Der Bund muss sich auf die strategische Steuerung der Verwaltungsdigitalisierung und mit den Ländern gemeinsam auf die verbindenden Elemente, wie Architekturen, Standards, Schnittstellen und Basiskomponenten konzentrieren. Trotz erster Ansätze wie der föderalen Digitalstrategie für Verwaltung und der OZG-Rahmenarchitektur des IT-Planungsrates, fehlt bislang eine Grundsatzentscheidung für einen Plattformansatz als Fundament einer digitalen Verwaltung in Deutschland. Auch die Bundesregierung braucht ein klares Zielbild für die Bundesverwaltung und muss sicherstellen, dass bereits gefasste Beschlüsse verbindlich umgesetzt werden. Der NKR empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Bis 2027 sollte die Zielarchitektur für einen Plattformansatz und dessen Umsetzung klar definiert sein, einschließlich der Basiskomponenten, der Finanzierung und der Verantwortlichkeiten für Entwicklung und Betrieb sowie der Entscheidung, welche Komponenten einmalig im föderalen Verbund einmalig und welche mehrfach im freien Wettbewerb auf Basis verbindlicher Standards entwickelt werden
- Für Basiskomponenten ist eher ein Produktmanagement als ein Projektmanagement erforderlich, da Betrieb und Weiterentwicklung langfristig geplant und finanziell unterlegt (mehrjährige Budgetierung) werden müssen; der Servicestandard sollte zudem um ein Serviceassessment-Regime erweitert und auf bestehende Dienste angewendet werden
- Deutschland braucht klare und verbindliche Regeln und eine einfache Governance der Verwaltungsdigitalisierung über Länder- und Ressortgrenzen sowie Verwaltungsebenen hinweg, die die Ergebnisse des Föderalen Architektur- und Standardisierungsboards stringently umsetzt

b) Plattformkern entwickeln – Digitale Ökosysteme entfesseln

Deutschland muss bei der Verwaltungsdigitalisierung technologisch aufholen. Besonders das Zusammenspiel offener digitaler Ökosysteme mit der Bereitstellung Open-Source-basierter, schlüsselfertiger Lösungen, kann eine technologische Entfesselung auslösen. Dabei sollte jede gesetzliche Leistung mit einer entsprechenden Softwarearchitektur bzw. -lösung verknüpft werden. Für die vielen tausend kleinen Verwaltungseinheiten in Deutschland wäre dies ein technologischer Quantensprung und eine wesentliche Erleichterung bei der zügigen Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen. Der NKR empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Den Flickenteppich in der Plattformarchitektur beseitigen und die Entwicklung sowie den Betrieb eines Plattformkerns mit klaren Zuständigkeiten und einem einheitlichen technischen Rahmen in der föderalen Cloud umsetzen
- Bei allen öffentlichen Softwareentwicklungen konsequent auf Open Source setzen, die Einhaltung des Servicestandards und weiterer technischer Rahmenvorgaben (Standards und Schnittstellen) durchsetzen und für jede gesetzliche Verwaltungsleistung eine frei verfügbare, schlüsselfertige Softwarelösung zur kostenlosen Nachnutzung zur Verfügung stellen
- Jede eingesetzte Komponente, jeder Online-Dienst und jedes Register sollte eine einheitlich dokumentierte und ständig weiterentwickelte Schnittstelle (API) bieten, die sich nach bundesweit verbindlichen Architekturvorgaben richtet

c) **Once-Only-Prinzip verwirklichen – Registermodernisierung vorantreiben, Datenqualität verbessern**

Für die Automatisierung von Verwaltungsleistungen ist ein einheitliches föderales Datenmanagement erforderlich, das transparent macht, welche Daten wo und in welcher Qualität verfügbar sind und welche Datensätze bzw. Register noch fehlen. Nach wie vor fehlt ein öffentlich zugängliches Gebäude- und Wohnungsregister. Die Datenqualität der Melderegister reicht als Grundlage für einen Registerzensus nicht aus. Es braucht daher klare politische Aufträge der nächsten Bundesregierung, um die so wichtige Registermodernisierung spürbar voranzutreiben, ausreichend Ressourcen und eine durchsetzungsstarke, ressortübergreifende und bundesweite Gesamtkoordination. Der NKR empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Aktivitäten für ein föderales Datenmanagement bündeln sowie föderal zugängliche Register für Gebäude und Wohnungen, für Adressen und für Bildungsverläufe einführen
- Once-Only-Prinzip durch die Einführung eines Verbots der Mehrfacherhebung und -speicherung verwirklichen und gleichzeitig fehlende Rechtsgrundlagen für den zweckgebundenen Datenaustausch bei Verwaltungsleistungen schaffen
- Datenqualität in Registern verbessern, damit statistische Daten aus diesen automatisiert abgeleitet, statt aufwändig parallel erhoben werden können (z.B. für den Registerzensus)

d) **Steuerungsfähigkeit erhöhen – Fortschritt sichtbar machen**

Was man nicht misst, kann man nicht steuern. Statt einzelne OZG-Leistungen und deren Flächendeckung in mühsamer Handarbeit zu dokumentieren, sollten entsprechende Daten automatisiert erhoben und der Öffentlichkeit als Open Data zur Verfügung gestellt werden. Ergänzt um Daten zur Nutzerzufriedenheit und zum Erfüllungsaufwand für Länder und Kommunen können sie einen wichtigen Beitrag zur politischen Steuerung und Fortentwicklung leisten. Dazu empfiehlt der NKR folgende Maßnahmen:

- Wirkungsorientierung sicherstellen, indem Ziele und Indikatoren definiert, Zusammenhänge visualisiert und Fortschritt transparent überwacht wird
- Automatisierte Datenlieferung an das Dashboard Digitale Verwaltung durch die verbindliche Vorgabe einer Statistikkomponente (z.B. Nationale Statistikkomponente) und einer Feedbackkomponente für Verwaltungsleistungen (z.B. Nationale Feedbackkomponente)
- Verknüpfung aller Basiskomponenten mit entsprechenden automatisierten statistischen Datenlieferungen an das Dashboard Digitale Verwaltung (insb. Nutzungszahlen, regionale Verbreitung, Abbruch-/Fehlerquoten) als Open Data

e) **Handlungsorientiertes Digitalministerium einrichten – leistungsfähige Umsetzungseinheit ergänzen**

Die Verwaltungsdigitalisierung muss an den Kabinetttisch, um in einer neuen Bundesregierung und im föderalen Kontext nötige Weichenstellungen treffen zu können. Im Digitalministerium sollten Abteilungen und Referate bestehender Bundesministerien zusammengezogen werden. Das Ministerium muss mit maßgeblichen Kompetenzen, Finanzmitteln und Weisungsrechten ausgestattet sein und Zugriff auf eine schlagkräftige Umsetzungsorganisation erhalten.

- Einrichtung eines Digitalministeriums, in dem die Verwaltungsdigitalisierung an erster Stelle steht und nicht von weiteren Themen (Digitalregulierung, Infrastruktur) marginalisiert wird und das über eigenständige Budget- und Rechtsetzungskompetenzen, aber auch Weisungsrechte gegenüber anderen Ressorts verfügt (IT-Budgets des Bundes und einzelner Bundesministerien, Vorgabe von Standards für die Digitalisierung)
- Einrichtung einer schlagkräftigen Unterstützungseinheit, die bestehende Organisationen in der Umsetzung von Digitalisierungsprojekten bündelt, um die tatsächliche Umsetzung von Projekten der Verwaltungsdigitalisierung zu gewährleisten
- Einrichtung einer verankerten, engen Zusammenarbeit mit den dringend anzugehenden Aufgaben der Staatsmodernisierung

Table-Briefings

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat

Mohrenstraße 37, 10117 Berlin

Telefon: +49 (30) 18 580 -8250

www.normenkontrollrat.bund.de

Stand: 17. Februar 2025

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein gesetzlich verankertes, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung berät. Er setzt sich für weniger Bürokratie, bessere Gesetze und eine digitale Verwaltung ein. Der NKR überprüft, welche Kosten neue Gesetze verursachen, ob praxistauglichere Alternativen bestehen und wie eine gute digitale Ausführung erreicht werden kann. Er ist Impulsgeber für ein modernes Deutschland und eine leistungsfähige Verwaltung.