

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR)

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

*Bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau,
Verwaltungsdigitalisierung, Staatsmodernisierung*

20. März 2026, Online-Ringvorlesung am eGov-Campus

Agenda

01

**Der NKR und Bessere
Rechtsetzung**

02

Verwaltungsdigitalisierung

03

**Staats- und
Verwaltungsmodernisierung**

01

Der NKR und Bessere Rechtsetzung

Rolle des Nationalen Normenkontrollrates

- unabhängiges Gremium beim BMDS (vorher BK-Amt bis 2021, BMJ bis 2025); Basis: Bundesgesetz (NKRГ von 2006)
 - bestehend aus 10 Mitgliedern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung (für 5 Jahre); unterstützt und kontrolliert die Bundesregierung (Bürokratieabbau/Bessere Rechtsetzung)
 - Prüft Regelungsentwürfe des Bundes bezüglich des ausgewiesenen Erfüllungsaufwandes für Bürger, Wirtschaft, Verwaltung
- Neue unnötige Bürokratie verhindern; Folgekosten begrenzen





Bessere Rechtsetzung / Better Regulation

- Unnötige Bürokratie/Überregulierung vermeiden
- Folgekostenminimierung, Wirksamkeit von Rechtsvorschriften
- Wissens- und Evidenzbasierung der Rechtsetzung (Effektivität, Effizienz etc.)

Was ist Bessere Rechtsetzung?

Rechtsetzungen befördern, deren Anzahl/Dichte/Kosten nicht über das Ausmaß hinausgehen, das erforderlich ist, um ein politisch definiertes Regulierungsziel zu erreichen

Die drei Schwerpunktbereiche der NKR-Arbeit



Bürokratieabbau &
Staatsmodernisierung

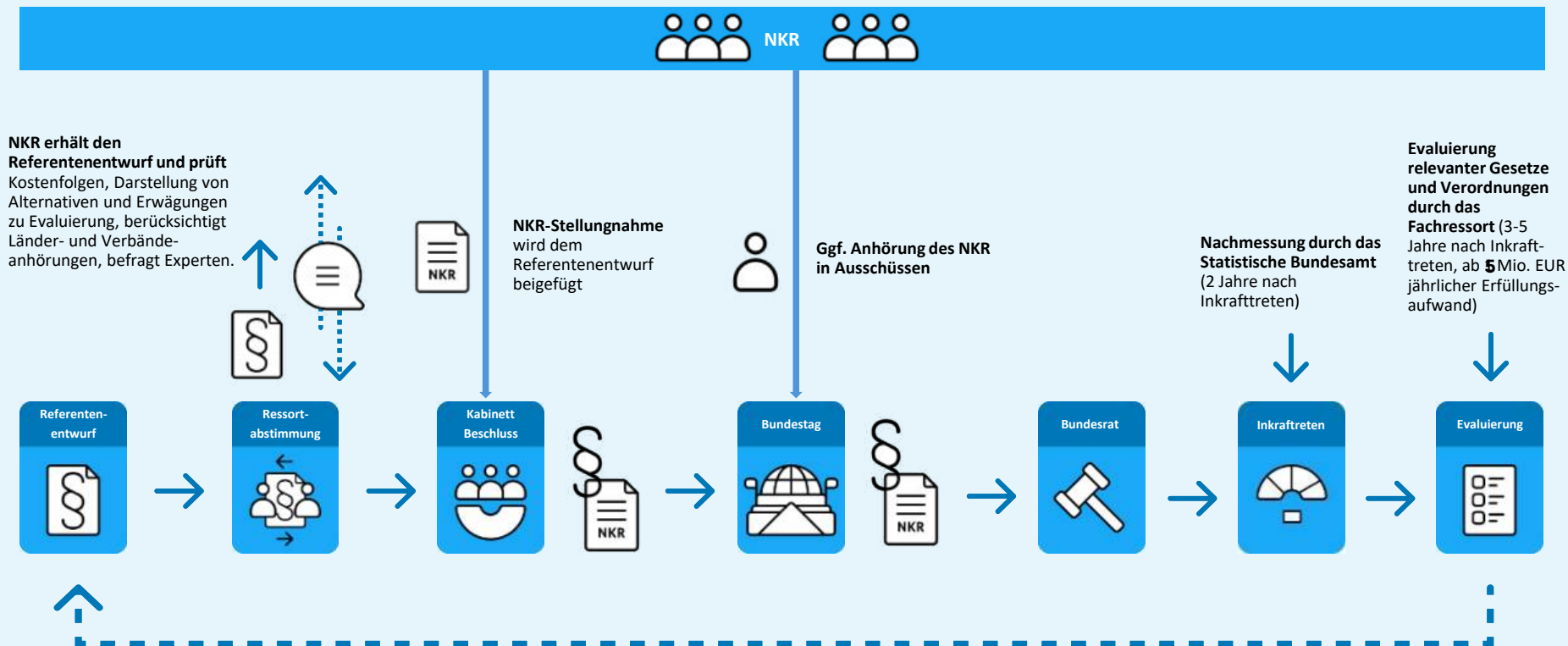


Bessere Rechtsetzung



Digitale Verwaltung

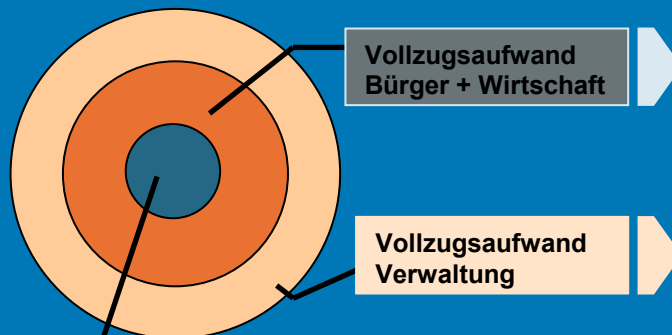
Der NKR im Gesetzgebungsprozess



Umfassende Betrachtung aller Kostenfolgen seit 2011 (Erfüllungsaufwand)

In 20. Legislaturperiode (LP) stark angestiegen, Zielsetzung für 21. LP sehr ambitioniert

Was gehört zum Erfüllungswand?



Beispiel:
Änderung des Arzneimittel-Gesetzes

- **Kosten inhaltlicher Pflichten: 50,2 Mio. €**
- Maßnahmen zur Reduzierung und Verbesserung des Antibiotikaeinsatzes (Hygienemaßnahmen, Umstellung des Impfregimes)

- **Kosten Verwaltung der Länder: 22,0 Mio. €**
- Bereitstellen und Pflege einer Datenbank
- Verarbeitung der übermittelten Daten
- Überwachung der Maßnahmen zur Minimierung des Antibiotikaeinsatzes

Bürokratiekosten von Informationspflichten,
z. B. Nachweis- und Meldepflichten (**altes Mandat**)

- **Bürokratiekosten der Wirtschaft: 5 Mio. €**
- Vierteljährliche Meldung über Anwendung antimikrobiell wirksamer Stoffe

Abbauziel 25%

Jährlicher Erfüllungsaufwand

In 20. Legislaturperiode (LP) stark angestiegen, Zielsetzung für 21. LP sehr ambitioniert

NKR Jahresbericht 2025



Wirksamkeit der Kostenkontrolle ex ante

Waffenschränke

Bürger: 1,3 Mrd. Euro vermieden
(2016, BMI)

Verzicht auf Prüfung von Kapitalerträgen im
Rahmen der Grundrente

Träger der Rentenversicherung: 18 Mio. Euro
vermieden
(2024, BMAS)

„STILLE“ ERFOLGE

Steuer-ID Abgleich

Wirtschaft: 146 Mio. Euro vermieden
Bürger: 96 Mio. Euro vermieden
(2016, BMF)

Schriftformerfordernisse im
Berufsbildungsgesetz

Wirtschaft: 1 Mio. Euro vermieden
(2024, BMBF)

Länder mit unabhängigen Räten für Bessere Rechtsetzung



Länder mit unabhängigen Beratungs-/Kontrollgremien

- Tschechische Republik
- Deutschland
- Dänemark
- Finnland
- Niederlande
- Rumänien
- Vereinigtes Königreich
- Schweden

Weitere ähnliche Gremien

- Frankreich
- Italien
- Moldau

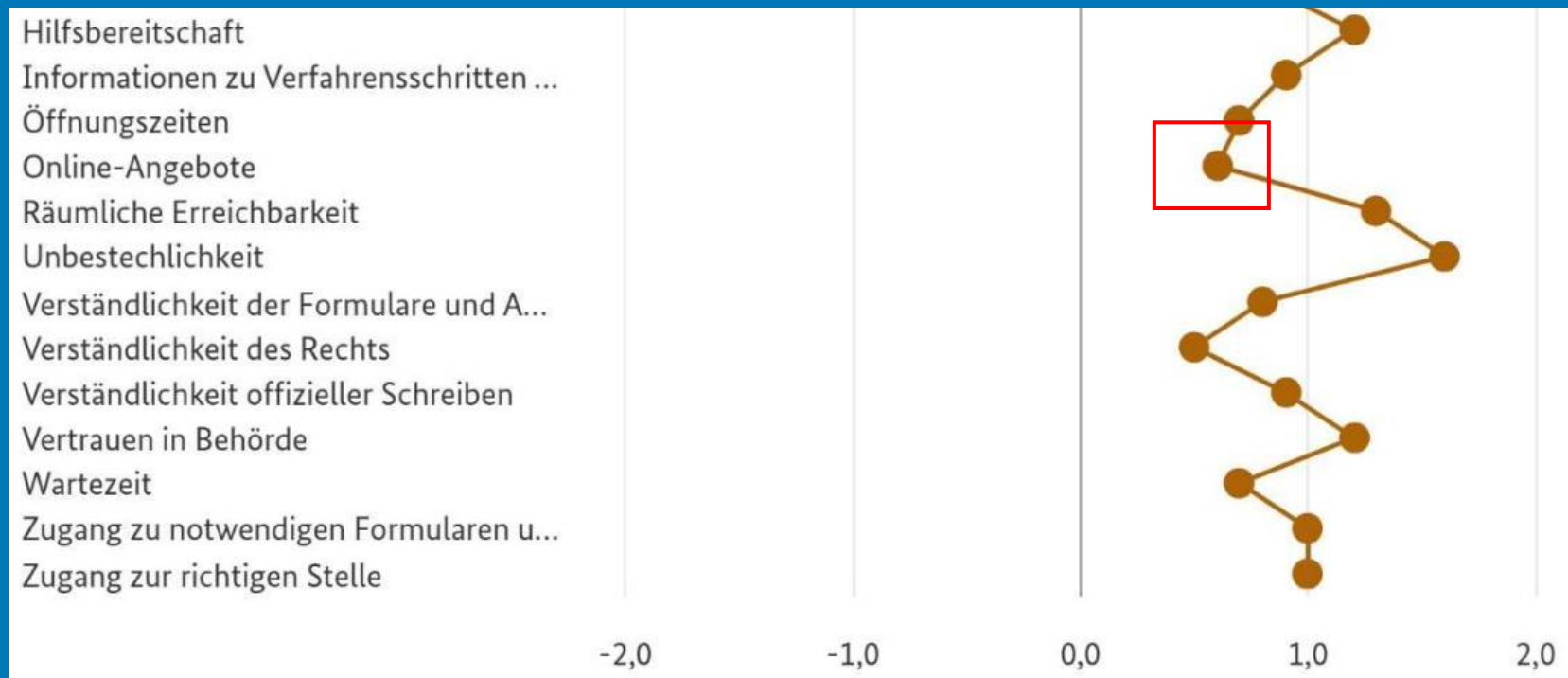
02

Verwaltungsdigitalisierung

Zufriedenheit mit Verwaltungsleistungen

nach Lebenslagen (Skala von -2 bis +2)

Statistisches Bundesamt (2023)



Digitalcheck und Digitaltauglichkeit

Neu: Digitalcheck von Regelungsentwürfen des Bundes

920

Bundesgesetzblatt Jahrgang 2022 Teil I Nr. 20, ausgegeben zu Bonn am 22. Juni 2022

Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

Vom 19. Juni 2022

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866), das zuletzt durch Artikel 8 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „Bundeskanzleramt“ durch die Wörter „Bundesministerium der Justiz“ ersetzt.

2. § 3 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 2 wird das Wort „Bundeskanzler“ durch die Wörter „Bundesminister der Justiz“ ersetzt.

b) Absatz 3 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Die Mitglieder dürfen eine Stellung oder ein Verhältnis nach Satz 1 auch nicht innerhalb des letzten Jahres vor ihrer Berufung zum Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates gehabt haben; jedoch steht eine Stellung oder ein gesetzgebenden Körperschaft gegenüber ein Verhältnis zu einer solchen nach Satz 1 einer Berufung in den Nationalen Normenkontrollrat nicht entgegen.“

c) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Das Bundesministerium der Justiz bestimmt das den Vorsitz im Nationalen Normenkontrollrat führende Mitglied. Eine erneute Bestimmung dieses Mitglieds ist nur einmal zulässig.“

d) In Absatz 7 werden das Wort „Bundeskanzler“ durch die Wörter „Bundesministerium der Justiz“ und die Wörter „Mitgliedern der Bundesregierung“ durch das Wort „Bundesministerien“ ersetzt.

e) In Absatz 8 werden die Wörter „der Chef des Bundeskanzleramtes“ durch die Wörter „das Bundesministerium der Justiz“ ersetzt.

f) In Absatz 9 Satz 1 wird das Wort „Bundeskanzleramt“ durch die Wörter „Bundesministerium der Justiz“ ersetzt.

g) In Absatz 10 Satz 2 werden die Wörter „Chef des Bundeskanzleramtes“ durch die Wörter „Bundesministerium der Justiz“ und die Wörter „Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat“ durch die Wörter „Bundesministerium des Innern und für Heimat“ ersetzt.

3. § 4 wird wie folgt geändert:

„(3) Die Prüfung des Nationalen Normenkontrollrates kann sich über die Prüfung nach § 1 Absatz 3 hinaus ebenso darauf erstrecken, inwieweit die Möglichkeiten der digitalen Ausführung neuer Regelungen geprüft wurden (Digitalcheck).“

§ 4 Absatz 4 bis 6.

4. In § 6 Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „dem Bundeskanzler“ durch die Wörter „der Bundesregierung“ ersetzt.

5. § 9 wird wie folgt gefasst:

„§ 9

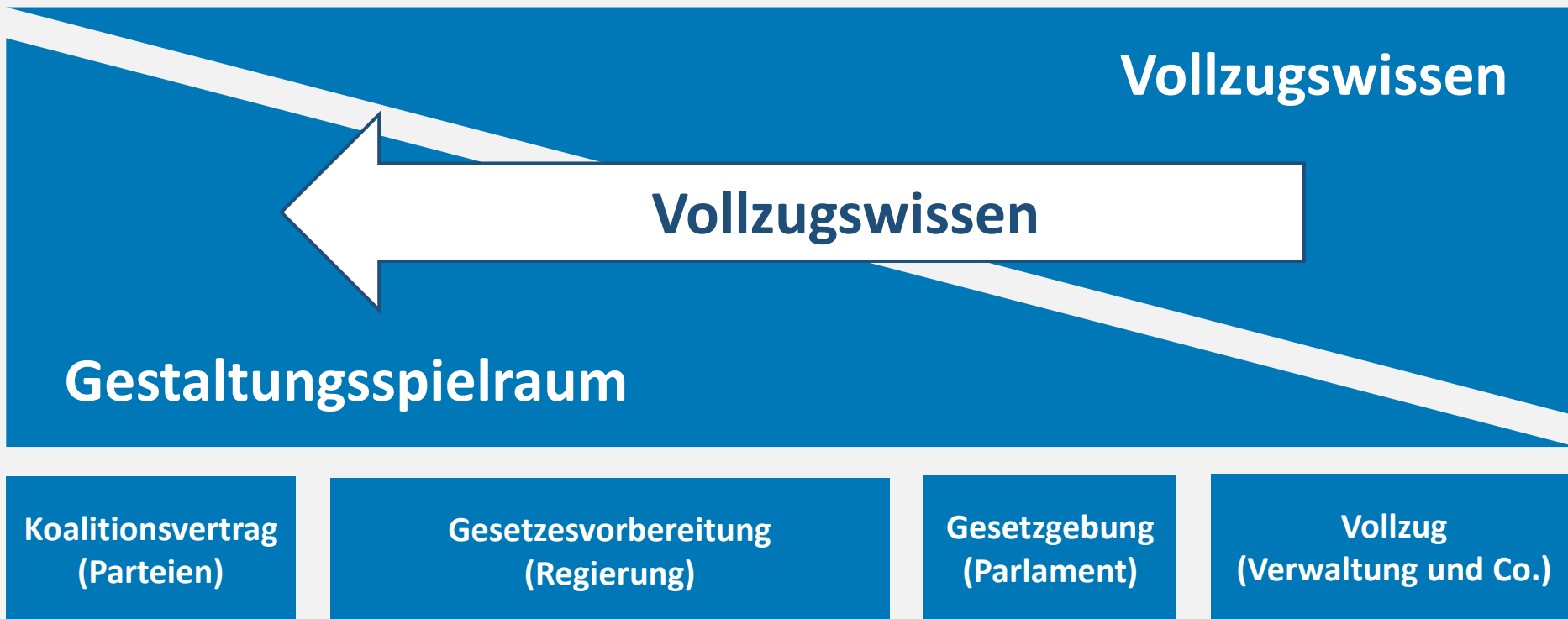
Übergangsvorschrift

§ 4 Absatz 3 ist ab dem 1. Januar 2023 anzuwenden.“

Artikel 2

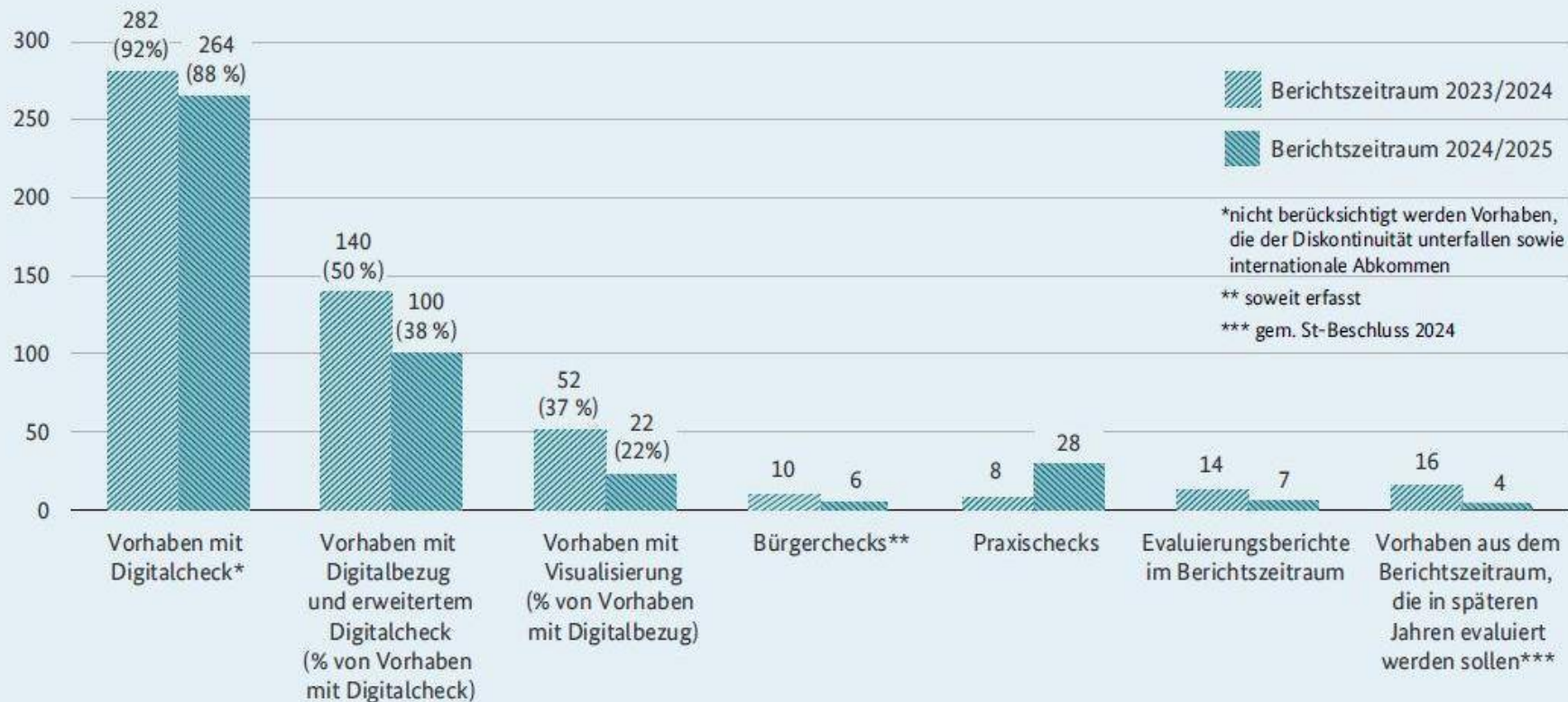
Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Digitaltaugliches Recht braucht Vollzugswissen

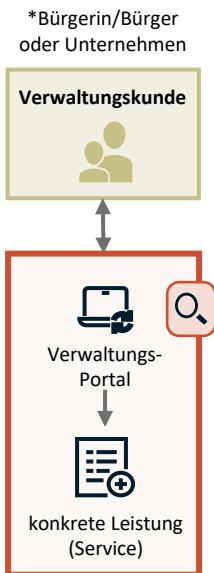


Etablierung des Digitalchecks in der Gesetzgebung

NKR Jahresbericht 2025



Stand der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland



- **Fokusleistungen – Flächendeckung fehlt weiter**
 - 15 Fokusleistungen sollten gemäß Beschluss des IT-Planungsrats 2023 und 2024 flächendeckend ausgerollt werden (OZG Frist 1.0 Ende 2022)
 - Ende 2025 war **keine** Fokusleistung flächendeckend verfügbar; am erfolgreichsten: Elektronische Wohnsitzanmeldung (Ummeldung) für ca. 57 Mio. von ca. 85 Mio. Menschen verfügbar (Dezember 2025)
 - 2026: BMDS kooperiert mit zwei Bundesländern, um bis Ende 2026 fünf Leistungen flächendeckend anzubieten
- **Fachportale bündeln Zugang – Ende-zu-Ende Digitalisierung stockt**
 - z.B. Wirtschaftsserviceportal (NRW), Sozialleistungsportal (geplant) bündeln den Zugang; ABER: oft jedoch nur thematische Linksammlung
 - Für Ende-zu-Ende Digitalisierung fehlt Verknüpfung zur Registermodernisierung
- **Leistungsbeschreibungen werden nicht nachgenutzt**
 - Mit dem Föderalen Informationsmanagement (FIM) sollen Leistungsbeschreibungen, Prozesse und Datenfeldbeschreibungen (Artefakte) nachnutzbar sein – Praxis zeigt anderes Bild

Stand der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland

- **eID, BundID – Flächendeckung fehlt weiter**
 - Strukturelle Hürden für flächendeckenden Einsatz der eID
 - PIN häufig nicht bekannt: Rücksetzen nur auf dem Amt möglich
 - Zusammenspiel zusätzliche Ausweis-App und Portale nicht nutzerfreundlich
 - BundID soll zentrales Nutzerkonto mit Postfach für natürliche Person werden; ABER: weiterhin regionale (z.B. BayernID) und fachliche (z.B. Bundesagentur für Arbeit) Sonderlösungen
 - Fehlende rechtliche Anpassungen für digitale Zustellung von Bescheiden
 - Sektoren Justiz und Gesundheit mit jeweils eigener Sonderlösung
- **Unternehmenskonto – andauernde Parallelentwicklungen**
 - Vereinheitlichung von zwei Postfachlösungen 2024 beschlossen, Umsetzung bis 2027 geplant; kein Wille zum Abschalten einer Lösung
- **EUDI-Wallet ab 2027 angekündigt**
 - Digitale Brieftasche zum Start 2027 als Identifikationsmittel; später mit Bezahlungsfunktion
 - eID für Zugang zur EUDI-Wallet benötigt



-
- ```

graph TD
 A[Antragsbearbeitung] --> B[Nachweis abrufen]
 B --> C[Fachverfahren]
 C --> D[Synchrone Nachweiseinreichung]
 D --> E[Registrierungsantrag MOTD]
 E --> F[Berechtigung Behörden]
 F --> G[Berechtigungsprüfung]
 G --> H[Fachliche Navigation]
 H --> I[Technische Navigation]
 I --> J[Synchrone Nachweiseinreichung]
 E --> K[Registrierung EU-Ausland]
 K --> L[Nationales Register]
 L --> M[Nationales Sozialregister]
 M --> N[Nationales Fachverfahren]

```

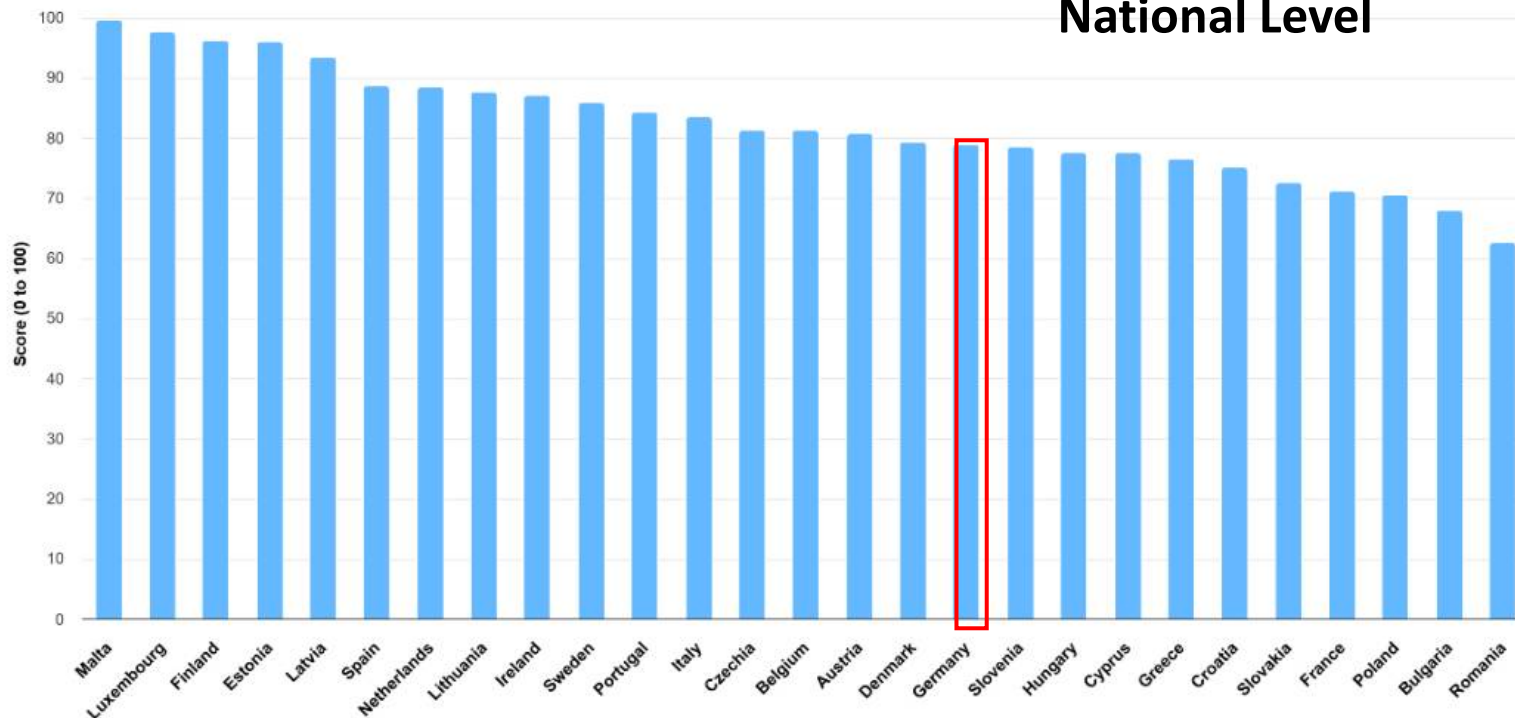
- Verzögerungen bei der Bereitstellung Wirtschafts-IdNr. durch Bundeszentralamt für Steuern (BZSt), Echtbetrieb Q2/2028 geplant
- Sektorale Besonderheiten (z.B. Justiz) erschweren Once-Only-Prinzip

- **Fehlende Konsolidierung der Registerlandschaft**
  - Historisch gewachsene Register bisher nicht konsolidiert (z.B. Melderegister, Personenstandsregister, Passregister)
  - Unzureichende Bündelung staatlicher Register auf Landesebene

# Verwaltungsdigitalisierung im internationalen Vergleich

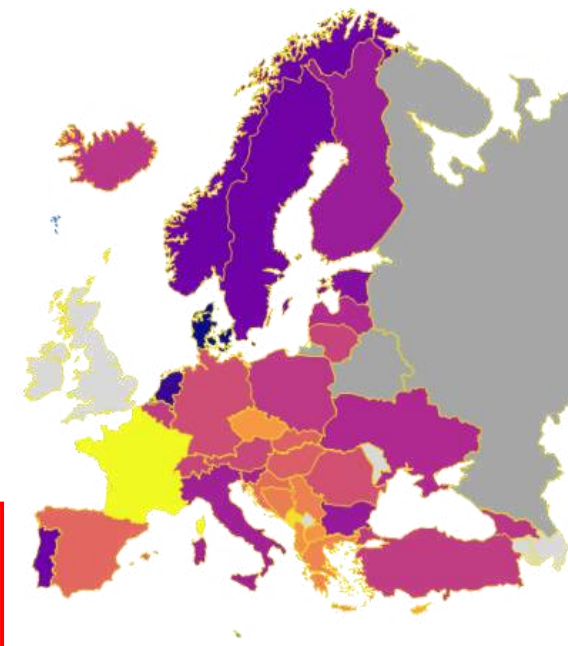
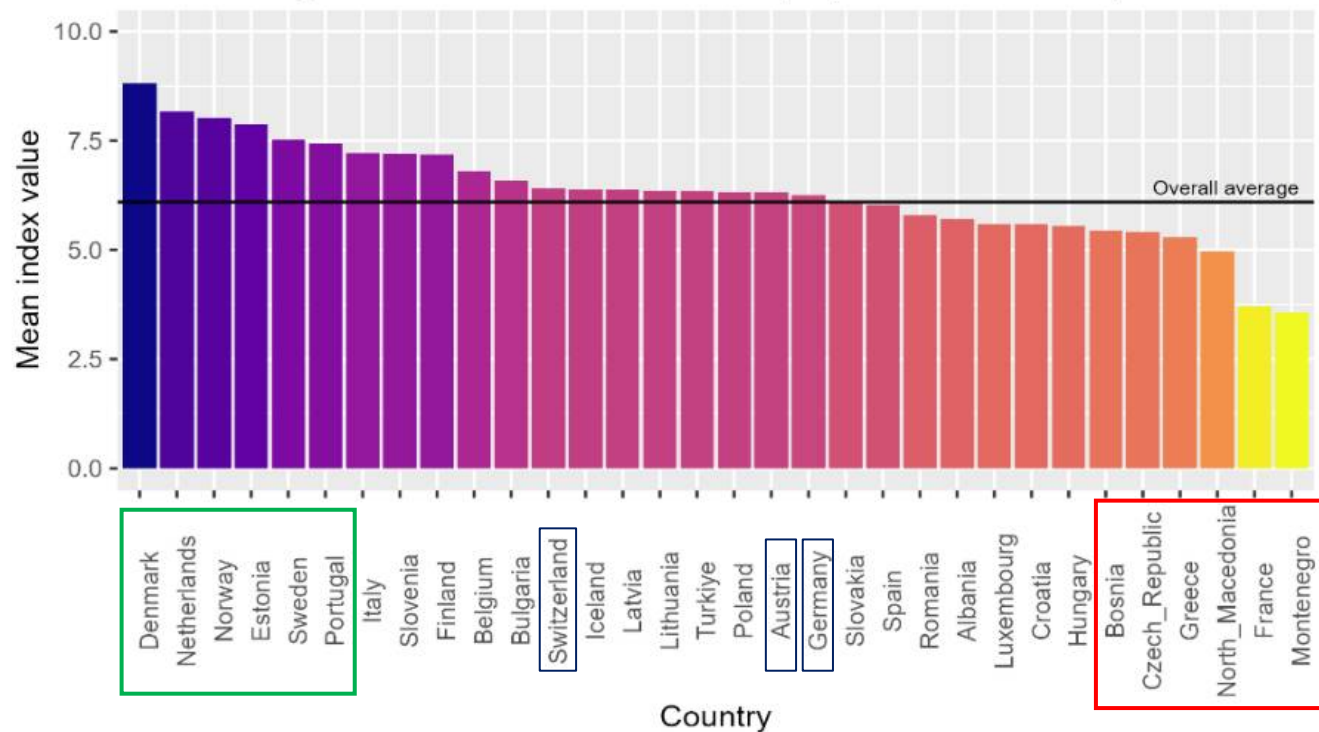
Digital public services for citizens, Total  
DESI period: 2025 (data from 2024)

## National Level



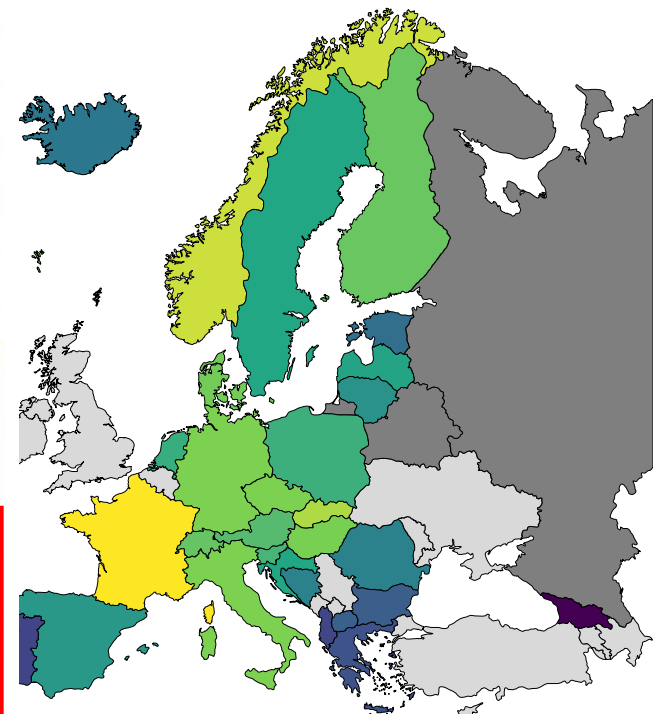
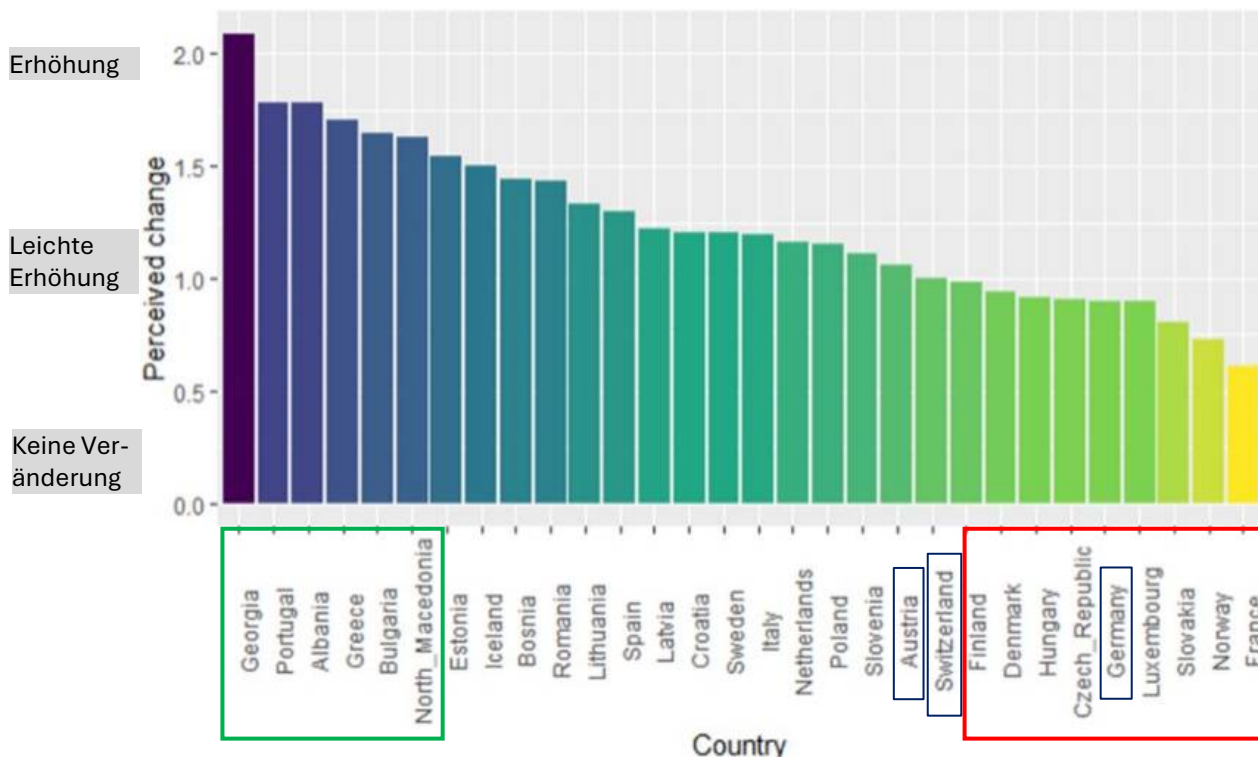
# Digitalisierung auf kommunaler Ebene

Level of digitalisation across countries (implemented index)



Quelle: DIGILOG Survey Welle 1 & 2  
(2024, n = 1912-2026, 2025, n = 1821-1937)

# Kommunale Ebene: Wahrgenommene Verbesserungen der Servicequalität

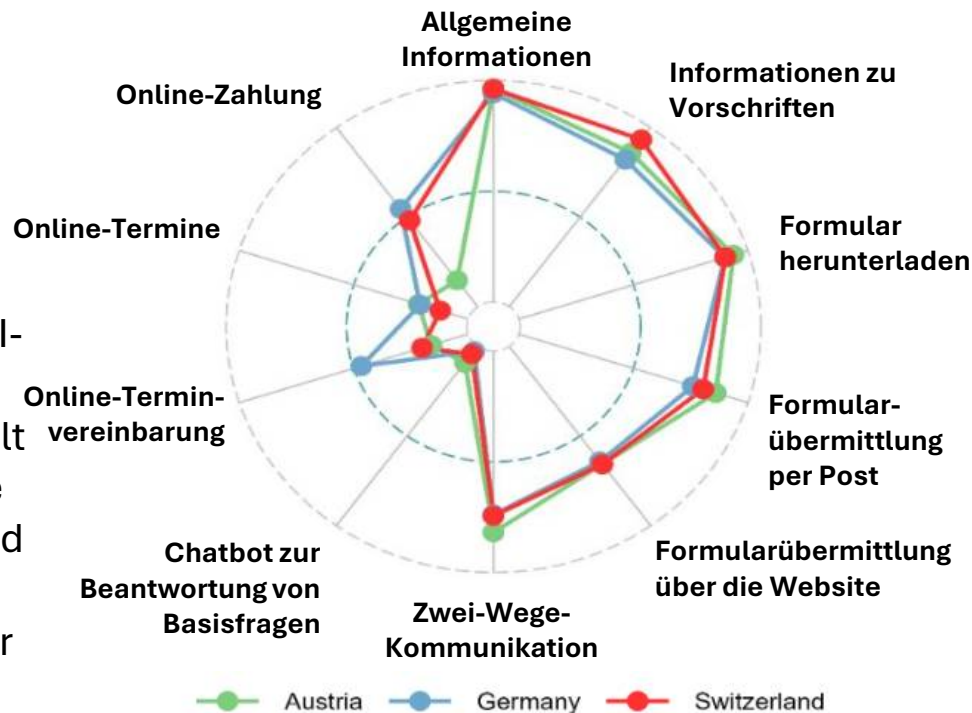


Frage: „Inwieweit hat die Digitalisierung die Verwaltung im Aspekt Servicequalität verändert?“ (n = 1998)

Quelle: DIGILOG Survey Welle 1

# DACH-Kommunen: externe Digitalisierung

1. Einfache Digitalisierung relativ weit fortgeschritten (Bereitstellung von Informationen, Herunterladen/Einreichen von Formularen usw.)
2. Anspruchsvollere Digitalisierungs-/KI-Tools (Online-Zahlungsabwicklung, Chatbots) deutlich weniger entwickelt
3. Online-Terminvereinbarungssysteme in D weiter fortgeschritten als in A und CH
4. Online-Zahlungen in D und CH weiter verbreitet als in A



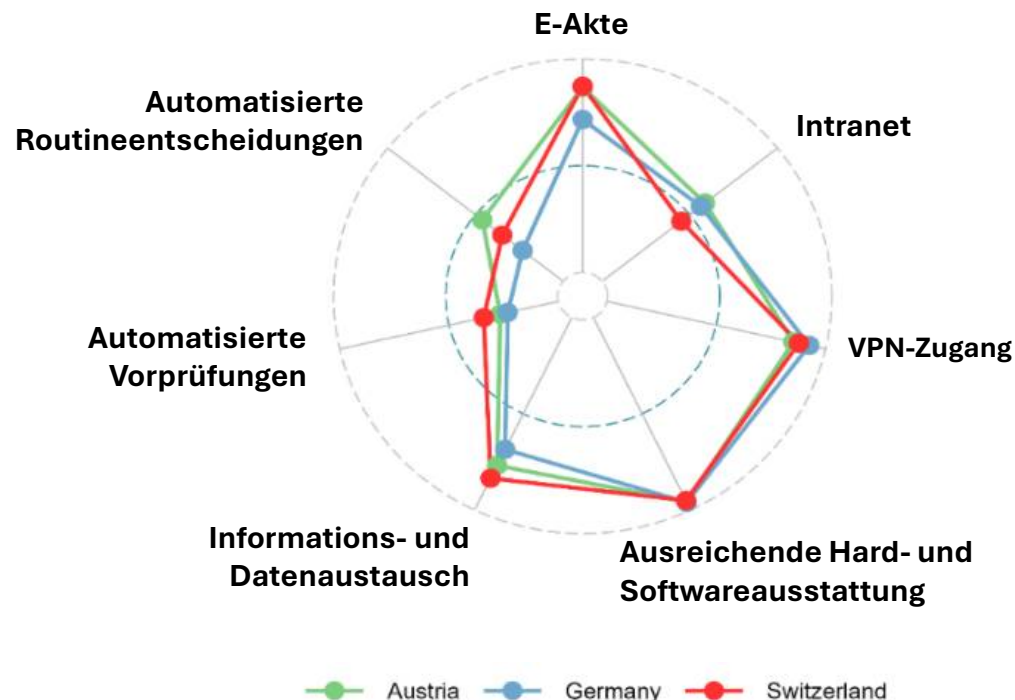
Quelle: DIGILOG Survey Welle 1 (2024), Frage: „Welche der folgenden Systeme und Dienste nutzen/bieten Sie auf Ihrer Website/App an?“ (n: D 229-238, A: 144-149, CH: 161-165)

# DACH-Kommunen: interne Digitalisierung

1. Einige grundlegende Komponenten sind bereits implementiert, wie z. B. E-Akten-Systeme, VPN, Datenaustausch, Ausrüstung

➔ diese sind für eine durchgängige Digitalisierung und KI-Integration erforderlich

1. Komplexere Komponenten der Automatisierung/KI-Nutzung sind jedoch eindeutig unterentwickelt
2. Deutschland schneidet in Bezug auf Datenaustausch, Automatisierung und E-Akten **am schlechtesten** ab



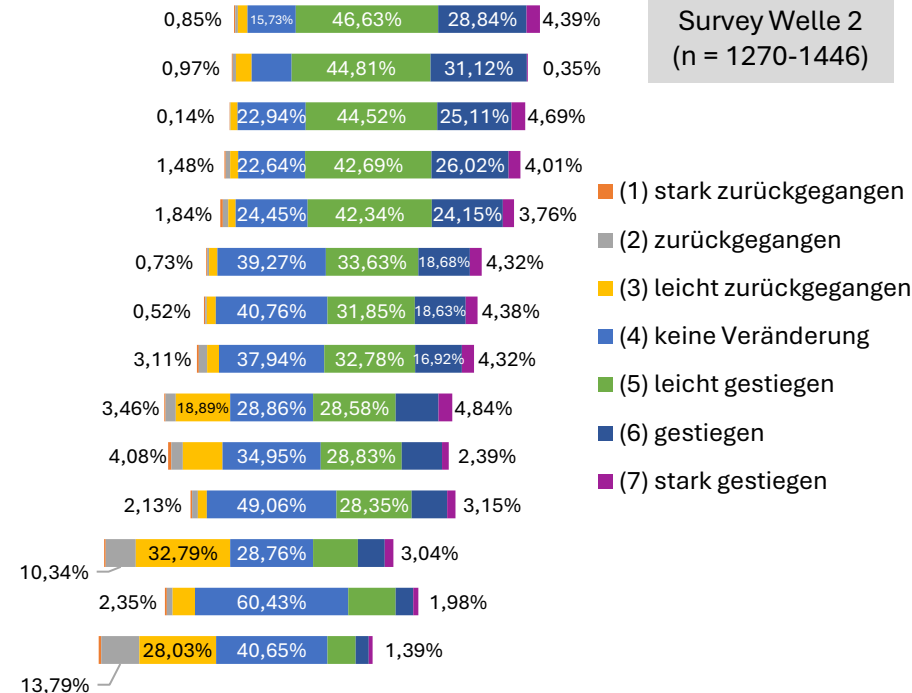
Quelle: DIGILOG Survey Welle 1 (2024), Frage: „Nutzt Ihre Kommunalverwaltung die folgenden internen Systeme?“ (n: D 201-232, A: 129-145, CH: 154-164)



# Wahrgenommene Digitalisierungseffekte in europäischen Kommunen

Survey Welle 2  
(n = 1270-1446)

Effektivität  
Effizienz  
Qualifikations- und Kompetenzanforderungen an Mitarbeiter:innen  
Servicequalität  
Nutzung von Online-Diensten durch Bürger:innen  
Transparenz von Abläufen und Entscheidungen  
Verantwortlichkeit / Kontrolle  
Gleichb. Zugang zu Dienstleistungen für versch. Bevölkerungsgr.  
Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden  
Kostenreduktion  
Akzeptanz von Verwaltungsmaßnahmen  
Bearbeitungszeit für Anträge und Anfragen  
Anzahl des benötigten Personals  
Fehlerquoten bei der Erbringung von Dienstleistungen



Quelle: DIGILOG Survey (W2), Frage:  
“Inwieweit hat die Digitalisierung Ihrer Meinung nach Ihre Verwaltung in Bezug auf die folgenden Aspekte verändert“?

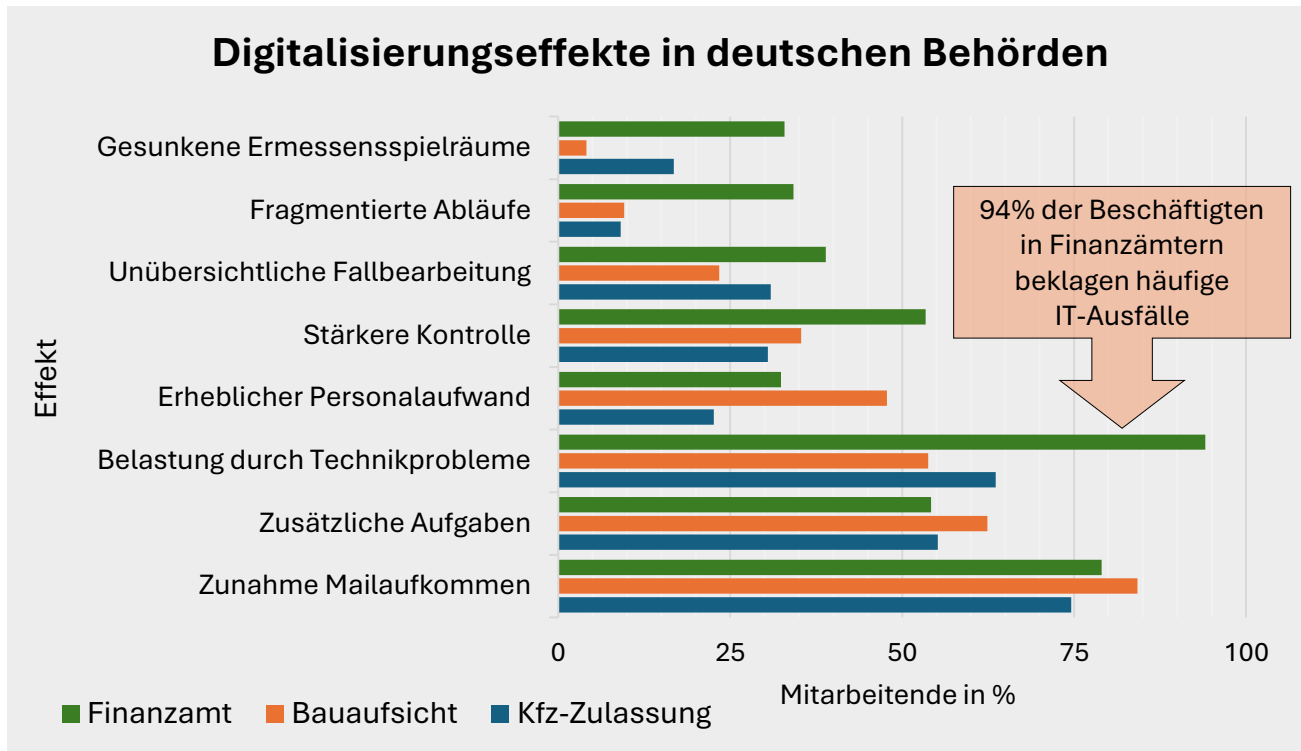
## Beschäftigtenzufriedenheit mit der Digitalisierung (D)

Geringe Zufriedenheit  
mit der Digitalisierung:

Bauaufsicht:  
„ausreichend“ (4,0);

Kfz-Zulassung:  
„zufriedenstellend“ (3,3);

Steuerverwaltung:  
„unzureichend“ (4,6)



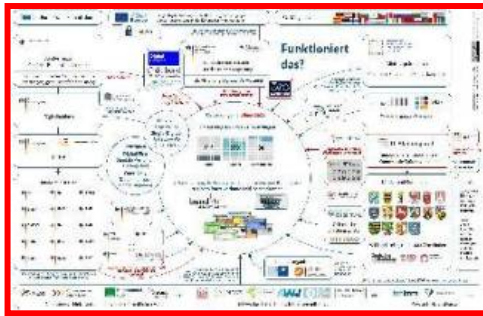
*„Da sind ganz viele Leute überfordert damit. Wir haben so viele Applikationen, die Ähnliches machen, und niemand weiß so recht, für was man jetzt wieder ein neues Produkt eingekauft hat.“*

(Interviewzitat; DIGILOG Projekt)

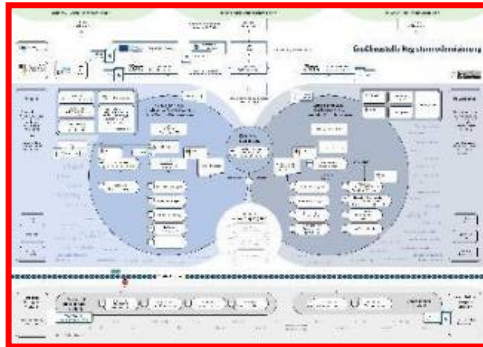


**04**

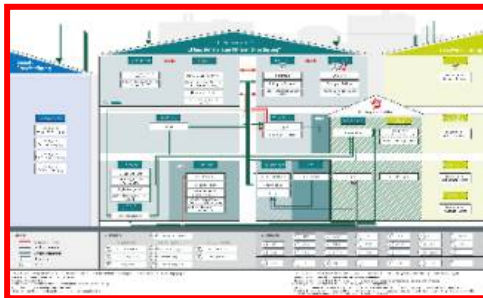
## **Staats- und Verwaltungsmodernisierung**



## Akteure und Strukturen der OZG-Umsetzung



## Akteure und Strukturen der Registermodernisierung



## Akteure und Strukturen der Sozialstaatsverwaltung

# Personalengpässe, Digitalisierungstau, Fragmentierung

## Mit Bündelung zu größerer Leistungsfähigkeit

### Ausgangslage



- Die **Legitimität des Staates** hängt **nicht nur** von demokratischen Prozessen (Input-Legitimation), sondern auch von der **Wirksamkeit** der erbrachten Leistungen (Output-Legitimation).
- Die **Leistungsfähigkeit** der öffentlichen Verwaltung **nimmt jedoch spürbar ab**, denn eine zunehmende Aufgabenlast trifft auf zunehmende Personal- und Haushaltsengpässe.
- Sie ist in einer **fragmentierten, nicht skalierungsfähigen Organisation des Aufgabenvollzugs** gefangen.

### Herausforderungen



- Die Verwaltung zeigt deutliche **Defizite** in **Effizienz, Serviceorientierung** und **Resilienz**.
- **Fragmentierte Zuständigkeiten** führen zu einem **erhöhten Koordinationsaufwand, ineffizienten Abläufen** und **mangelnder Kooperation** zwischen Verwaltungsebenen.
- Bisherige Reformansätze setzen wichtige Impulse, adressieren jedoch **nicht** die **strukturellen Schwächen** der öffentlichen Leistungserbringung.

### Reformansatz



- Es bedarf eines **zukunftsgerichteten Betriebsmodells**, das den Vollzug serviceorientierter, effizienter und resilienter gestaltet.
- Dafür ist ein **Reformansatz** erforderlich, der die **Ursachen** der **eingeschränkten** Leistungsfähigkeit im Status quo **wirkungsvoll** adressiert.
- Im besonderen Kontext der deutschen Verwaltung heißt das **zentrale Reformprinzip** deshalb **Bündelung statt Fragmentierung**.



## Bündelung im Föderalstaat

Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine  
leistungsfähige und resiliente Verwaltung



Nationaler  
Normenkontrollrat

PD

## VERFASSUNGSRECHTLICHE MÖGLICHKEITEN DER AUFGABENBÜNDELUNG IM FÖDERALSTAAT

RECHTSGUTACHTEN IM AUFTRAG  
DES NATIONALEN NORMENKONTROLLRATES (NKR)

Univ.-Prof. Dr. David Roth-Isigkeit

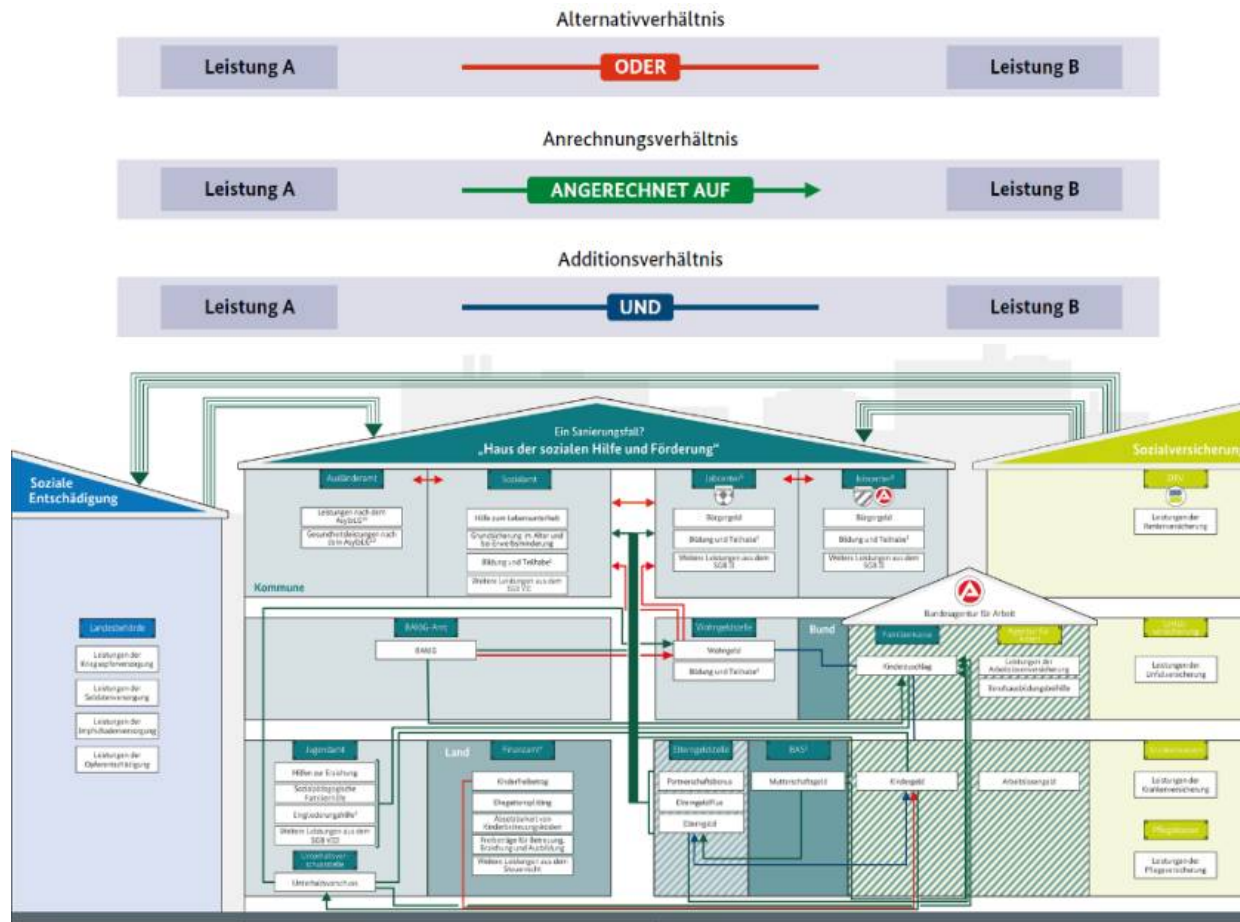
# Drei grundsätzliche Bündelungstypen

## erzielen Spezialisierungs-, Skalen- und/oder Verbundvorteile





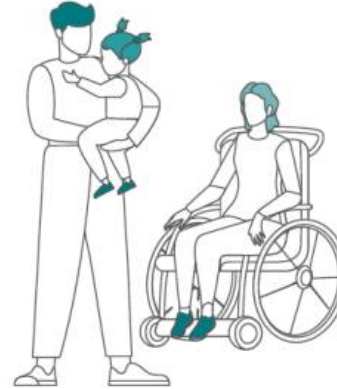
# Beispiel: Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen



# Familienpersonas



Familie 1



Familie 2



Familie 3

Anzahl Leistungen

5

12

8

Anzahl Behörden

4

8

6

Interaktionsfrequenz

einmalig

regelmäßig

regelmäßig

# Komplexitätstreiber der Sozialleistungsverwaltung



## Regulatorisch

- Kumulation von Sozialleistungen
- Mehrpolige Leistungsbeziehungen
- Beratungsdilemma
- Nicht harmonisierte Begriffe
- Einzelfallbetrachtung
- Unsicherheit für Behörden



## Organisatorisch

- Behördenanzahl
- Koordination zwischen Behörden
- Kommunikation zwischen Behörde und Anspruchsberechtigten
- Überschneidende Zuständigkeiten
- Umfangreiche Fallkonstellationen
- Fehlende übergreifende Steuerung



## Technisch

- Nutzbarkeit digitaler Angebote
- Proprietäre IT-Landschaft
- Datenverfügbarkeit und Vorschriften
- Finanzierung und Organisation der digitalen Transformation



# Organisatorische Handlungsempfehlungen

## Zentrale Steuerung etablieren

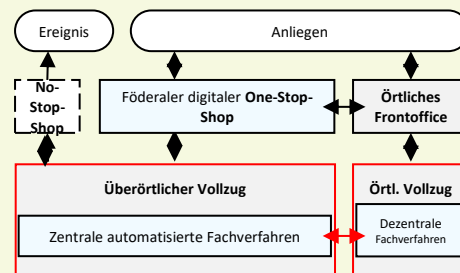
**Federführung** für alle Leistungen der sozialen Sicherung in einem Bundesministerium **bündeln**.

Status quo (exemplarisch):

- BMAS: Bürgergeld Sozialhilfe BuT...
- BMWSB: Wohngeld
- BMF: Kinderfreibetrag...
- BMFSFJ: Kinderzuschlag
- BMBF: BAföG

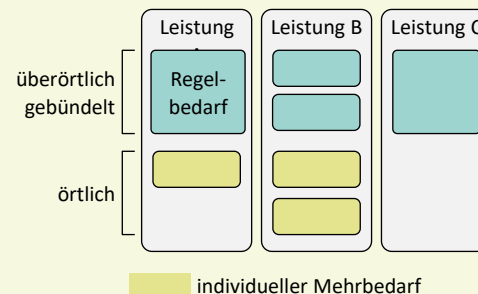
## Vollzug ebenenübergreifend standardisieren und bündeln

- Überörtliche Bündelung von Backoffice-Tätigkeiten.
- Verstärkter Einsatz von Shared-Service-Zentren.
- Voraussetzung: einheitlicher Rechtsrahmen und Prozessharmonisierung der örtlichen Fachverfahren.



## Aufgaben für Vollzug und Beratung neu ordnen

- Leistungs- und Aufgabenzuschnitt nach Automatisierungspotenzial.
- Örtliche Anlaufstellen für **ganzheitliche Beratung** und komplexe **Einzelfallbearbeitung**.
- Automatisierbarem **Regelfall-Vollzug** überörtlich bündeln.



# Rechtsgutachten: Bündelung ist bereits jetzt möglich!



1

## Die Aufgabenerfüllung ist reformierbar

Bund und Länder können Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen anpassen und eine Aufgabenreform mittels einer Verfassungsänderung umsetzen.

2

## Bündelungsoptionen aus Hauptgutachten bereits ohne Verfassungsänderung möglich

- Vertikale Hochzonung: Führerschein
- Horizontale Länderkooperation: Berufsqualifikation
- Verfahrensmodularisierung: Einkommensprüfung

3

## Weitere Anpassungen am verfassungsrechtlichen Rahmen könnten den Bündelungsansatz unterstützen

- Aufgabenbezogenes Kooperationsgebot im Bundesstaat
- Konturierung der Mischverwaltung
- Infrastrukturverantwortung des Bundes
- Organisationsrechtliche Experimentierklauseln



***Die Voraussetzungen für eine bündelungsorientierte Aufgabenreform sind gegeben. Jetzt muss sie nur noch umgesetzt werden!***

**Nationaler Normenkontrollrat**

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung

030 18 580 – 8250

[nkr@bmjv.bund.de](mailto:nkr@bmjv.bund.de)

Ab 01.05.2026: [poststelle@nkr.bund.de](mailto:poststelle@nkr.bund.de)

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

[linkedin.com/company/91088488](https://linkedin.com/company/91088488)



Nationaler  
Normenkontrollrat