

Kapitel 4

Entwicklung neuer Rechtsvorschriften

Das Vorhandensein berechenbarer und systematischer Verfahren für die Erstellung von Rechtsvorschriften erhöht die Transparenz des Regulierungssystems und die Qualität der getroffenen Entscheidungen. Hierzu zählen: Vorausplanung (regelmäßige Übersicht über demnächst erscheinende Rechtsvorschriften), Verwaltungsverfahren für die Steuerung der Gesetzgebung sowie Verfahren zur Gewährleistung der Rechtsqualität neuer Rechtsvorschriften (einschließlich Ausbildung und Anleitung in der Erstellung von Gesetzestexten, Formulierung von Gesetzestexten in einer klaren Sprache sowie Aufsicht durch Fachorgane).

Die Ex-ante-Folgenabschätzung für neue Rechtsvorschriften ist eines der wichtigsten den Regierungen zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumente. Sie soll Politikverantwortlichen dabei helfen, sich für die effizienteste und effektivste Regulierungsoption (einschließlich der Option „keine Regelung“) zu entscheiden, unter Einsatz evidenzbasierter Techniken, um die Wahl der besten Option zu rechtfertigen und die Interessenkonflikte zu identifizieren, die bei der Verfolgung unterschiedlicher Politikziele auftreten. Die Kosten der Rechtsetzung dürfen deren Nutzen nicht übertreffen, und es sollten auch Alternativen untersucht werden. Allerdings stößt die Durchführung von Folgenabschätzungen häufig auf Widerstand oder erfolgt unzureichend. Hierfür gibt es eine Vielzahl von Gründen, die von dem politisch begründeten Einwand, die Folgenabschätzung würde die Entscheidungsfindung ersetzen (was nicht zutrifft, da die Folgenabschätzung ein Instrument ist, das die Umsetzung einer bereits identifizierten und vereinbarten Politikmaßnahme sicherstellen hilft und dafür sorgt, dass diese bei Bedarf durch effektive Rechtsvorschriften unterstützt wird), bis hin zu den Anforderungen reichen, die sie an bereits stark belastete Beamte stellt. Zur Lösung dieser Probleme gibt es kein Patentrezept. Die Erfahrungen anderer OECD-Länder zeigen aber, dass die Einrichtung einer starken und kohärenten Schaltstelle, die mit angemessenen Ressourcen ausgestattet ist, gewährleisten hilft, dass die Folgenabschätzung im politischen Entscheidungsprozess und Gesetzgebungsverfahren auf angemessene Weise und zum richtigen Zeitpunkt erfolgt und zur qualitativen Verbesserung der Abschätzungen beiträgt.

Eine effektive Konsultation muss fester Bestandteil der Folgenabschätzung sein. Folgenabschätzungen und allgemeine Konsultationsprozesse für die Entwicklung

neuer Rechtsvorschriften sind eng miteinander verknüpft bzw. sollten eng miteinander verbunden sein. Ferner existiert eine potenziell wichtige Verbindung zur Messung von Verwaltungslasten (die Anwendung der Methode des Standardkosten-Modells kann Bestandteil der Kosten-Nutzen-Analyse der Folgenabschätzung sein).

Der Rückgriff auf ein breites Spektrum an Mechanismen neben der traditionellen „Command and Control“-Regulierung zur Erreichung der Politikziele trägt dazu bei, dass die effizientesten und effektivsten Konzepte zum Einsatz kommen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Regierungen hier eine starke Führungsrolle übernehmen müssen, um die dem System innewohnende Trägheit und Risikoaversion zu überwinden. Die erste Reaktion auf ein Problem ist häufig nach wie vor die Ausarbeitung einer Regelung. Dabei ist ein breites Spektrum an Alternativen vorhanden, die von freiwilligen Vereinbarungen, Standardisierung und Konformitätsprüfungen bis hin zur Selbstregulierung in Bereichen wie Corporate Governance, Finanzmärkte und professionelle Dienstleistungen wie Rechnungslegung reichen. Gleichzeitig ist beim Einsatz sogenannter „weicher“ Konzepte, wie Selbstregulierung, Vorsicht geboten, da die Wahrung der Rechtsqualität sichergestellt werden muss.

Beurteilung und Empfehlungen

Entwicklungen bei der Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften

Auf Grund der föderalen Struktur Deutschlands ist es besonders wichtig, die Erstellung von Gesetzestexten zu kontrollieren. Weil es die föderale Natur des deutschen Staates widerspiegelt, gestaltet sich das deutsche System der Erstellung von Rechtsvorschriften komplex, wie bereits in Kapitel 2 festgehalten wurde. Rechtsvorschriften werden auf Bundesebene erstellt, wenn sie Bereiche der Bundeskompetenz abdecken. Diese Gesetze werden in der Regel durch Rechtsvorschriften der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausführung von Bundesrecht ausgestaltet. (Die Länder können die Ausführung wiederum an die Landkreise und Kommunen delegieren, wodurch weitere ergänzende Rechtsvorschriften und Anweisungen entstehen können.) Die Länder verabschieden Gesetze und Rechtsvorschriften im Rahmen ihrer ausschließlichen Kompetenz (deren Ausführung sie entsprechend an die Landkreise und Kommunen delegieren können). Seit 2005 ist die Anzahl der Bundesvorschriften kontinuierlich gesunken, teilweise auf Grund eines „Frühjahrsputzes“ im Regelungsbestand (vgl. Kapitel 5), aber auch auf Grund einer wesentlichen Verringerung der Anzahl neuer Bundesgesetze und nachrangiger Regelungen. Das OECD-Prüfungsteam hatte keinen Zugang zu Daten über Rechtsvorschriften der Länder, die wichtig wären, um sich einen Gesamteindruck verschaffen zu können. Mit der jüngsten Föderalismusreform, welche die Rahmengesetze abschaffte, soll jedoch der Umfang unnötiger weiterer (und abweichender) Gesetzestexte auf Länderebene verringert werden.

Empfehlung 4.1 Es sollte sichergestellt werden, dass zukünftige Daten über Entwicklungen bei der Erstellung von Regelungen sowohl die Landes- als auch die Bundesebene berücksichtigen (in Abstimmung mit den Ländern über die Vorgehensweise). Die Daten und ihre Auslegung sollten verfeinert werden, um zu gewährleisten, dass Entwicklungen und ihre Gründe klar sind, und um zu verdeutlichen, was Verfahren zur besseren Rechtsetzung bezwecken sollen (z.B. sollte geprüft werden, ob eine geringere Anzahl an Bundesgesetzen darauf zurückzuführen ist, dass diese länger und komplexer geworden sind, und welche Fragen sich daraus ergeben).

Verwaltungsverfahren zur Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften

Ein stark formalisierter Prozess umfasst die meisten notwendigen Verfahren auf Bundesebene. Vorausplanung, Verwaltungsverfahren und Rechtsqualität sind im Allgemeinen genügend berücksichtigt, was die Bedeutung widerspiegelt, die einem soliden und formalen Rahmen für die Gesetzgebung sowie der Erhaltung der Rechtsqualität in Deutschland beigemessen wird. Das Verwaltungsverfahrensgesetz bildet den allgemeinen Rahmen und enthält einige wichtige Verpflichtungen, einschließlich der Verpflichtung zur schriftlichen Begründung von Entscheidungen, einer Beschreibung allgemeiner Einspruchsverfahren sowie der Verpflichtung zu Konsultationen und zur Bekanntgabe wichtiger Entscheidungen. Hinsichtlich der Erstellung neuer Rechtsvorschriften wird es im Detail durch die Gemeinsame Geschäftsordnung ergänzt, die von allen Bundesministerien anzuwenden ist. Letztere regelt die frühzeitige Konsultation der Länder. Rechtsqualität ist ein besonders ausgeprägtes Merkmal des deutschen Systems, das durch jüngste Entwicklungen wie der Elektronischen Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten, der eNorm-Software sowie von Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Klarheit untermauert wird. Verglichen mit anderen europäischen Ländern ist das Ausmaß dieses Gesamtpakets beeindruckend.

Die eNorm-Software für die Erstellung von Gesetzentwürfen ist besonders interessant. Sie beruht auf einem entsprechenden Instrument der Europäischen Kommission und soll die Produktivität und Einheitlichkeit der Gesetzgebung verbessern, indem sie ein Standardformat für Gesetzentwürfe anbietet und automatische Qualitätsprüfungen durchführt. Sie wird nicht nur von den meisten Bundesministerien eingesetzt, sondern auch von einigen Ländern und dem Bundestag, der sie stufenweise integriert. Gemeinsam mit der elektronischen Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten enthält sie eine umfassende Checkliste, mit der die Entwurfs- und Änderungsverfahren beschleunigt und das Format und das Medium (möglicherweise) über das gesamte Gesetzgebungsverfahren hinweg standardisiert werden sollen. Angesichts der Autonomie der Ministerien setzt sie einen wichtigen zentralen Standard, unterstützt die Abstimmung und erhöht die Transparenz.

Den Verfahren zur Vorausplanung wurden durch die Einrichtung einer eigenen Stelle im Bundeskanzleramt intern Impulse verliehen, doch sind weitere Bemühungen notwendig. Der 2005 eingerichtete Planungsstab stellt einen wichtigen Schritt nach vorn dar. Der Stab unterhält eine elektronische Projekt-Datenbank, die von allen Bundesministerien genutzt wird und dadurch die Abstimmung verbessert. Das Kanzleramt kann so überprüfen, ob die Kernpunkte der Koalitionsvereinbarung eingehalten werden. Dennoch behalten die Bundesministerien einen erheblichen Ermessensspielraum bei ihrer Terminplanung, und der äußerst politische Charakter des Gesetzgebungsverfahrens schränkt den Einfluss des Kanzleramts ein. Entscheidend für die strategische Planung bleiben die Sitzungen und Gespräche zwischen Kanzler, Vizekanzler und den Vorsitzenden der Koalitionsparteien. Es gibt kein jährliches Arbeitsprogramm zur Ausgestaltung der Koalitionsvereinbarung wie in einigen anderen europäischen Ländern. Dies wirkt sich auf die Geschwindigkeit und Dauer von Konsultationen mit externen Beteiligten aus. Darüber hinaus handelt es sich um verwaltungsinterne Absprachen. Die Öffentlichkeit erhält Informationen über die Gesetzesvorhaben der Regierung nur über die Koalitionsvereinbarung.

Empfehlung 4.2 Es sollten weitere Schritte zur Verbesserung der Transparenz von Verfahren der vorausschauenden Planung, darunter die Erstellung einer jährlichen Vorausschau, sowie die Bereitstellung von mehr Informationen an externe Beteiligte zu einem früheren Zeitpunkt geprüft werden.

Auch die Initiative zur Förderung sprachlicher Klarheit von Gesetzen ist von Bedeutung. Die Gemeinsame Geschäftsordnung fordert bereits, dass „Gesetzentwürfe sprachlich richtig und möglichst für jedermann verständlich gefasst sein müssen“ und an die Gesellschaft

für deutsche Sprache beim Bundestag übermittelt werden sollen, wo ihre Richtigkeit und Verständlichkeit geprüft wird. In der Praxis wird selten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die meisten Beamten sowie Unternehmens- und Verbrauchervertreter, mit denen sie Kontakt pflegen, haben einen juristischen Hintergrund. Das Justizministerium versucht, den Grundsatz zu verankern, dass bei der Erstellung von Gesetzestexten von Anfang an Linguisten einbezogen werden.

Allerdings bremsen auch stark verankerte Verfahren und Traditionen die Entwicklung neuer Ansätze. Ein strukturelles Problem in vielen europäischen Ländern, darunter auch Deutschland, sind seit langem bestehende Verwaltungsverfahren und Mechanismen der Qualitätskontrolle, die als Grundlage für die Entwicklung von Folgenabschätzungen genutzt werden, selbst wenn sie dafür nicht sonderlich geeignet sind. Ex-ante-Folgenabschätzungen werden oft zusätzlich durchgeführt, und es gibt keine grundlegende Neustrukturierung der Anforderungen, um Raum für einen neuen Ansatz zu schaffen. Ein weiteres Problem, das Fortschritte bei der besseren Rechtsetzung in Deutschland behindert, ist die Schwierigkeit, autonomen Ministerien Auflagen zu machen. Die Zentrifugalkräfte im deutschen System werden an der Art und Weise deutlich, wie die eNorm-Software und die elektronische Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten vorgebracht wurden. Die Initiativen wurden von zwei verschiedenen Ministerien ergriffen (Justiz- bzw. Innenministerium), die mit unterschiedlichen Sachverständigen zusammenarbeiteten. Keine der beiden Initiativen ist bindend, d.h. die Ministerien können frei entscheiden, ob sie sie nutzen wollen.

Empfehlung 4.3 Es sollte geprüft werden, ob eNorm und die elektronische Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten gegebenenfalls miteinander verbunden werden können und für alle Bundesministerien bindend sein sollten.

Ex-ante-Folgenabschätzung für neue Rechtsvorschriften

Die Verfahren der prospektiven Folgenabschätzung haben in Deutschland als Teil des allgemeinen Rahmens für die Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften eine lange Tradition. Sie wurden Mitte der 1980er Jahre eingeführt und sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung verankert. Der gegenwärtige Ansatz beruht auf Änderungen im Rahmen des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, das Ende der 1990er Jahre ins Leben gerufen wurde. Er wird unterstützt durch ein umfassendes Handbuch, das 2006 vom Innenministerium veröffentlicht wurde (das auch die Aufsicht über die Gemeinsame Geschäftsordnung führt). Vorgesehen ist dabei eine prospektive Prüfung (ist die Regelung notwendig, gibt es Alternativen?), eine begleitende Prüfung (während der Erarbeitung des Gesetzes) und eine retrospektive bzw. Ex-post-Folgenabschätzung (um zu prüfen, ob das verabschiedete Gesetz die vorgesehenen Ziele erfüllt). Der Ansatz berücksichtigt ferner wesentliche Folgen für die Umwelt, die Wirtschaft und die Gesellschaft. Das Verfahren wird auf Primärgesetze angewandt und deckt nur einige sekundäre Regelungen ab. Die größte Veränderung in jüngster Zeit war die Aufnahme von Bedingungen aus dem Regierungsprogramm zum Abbau von Verwaltungslasten für Unternehmen (Quantifizierung der Informationspflichten in Gesetzentwürfen), das eine bedeutende neue Dimension schuf. Auch die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsprüfung wird derzeit diskutiert.

Die Aufnahme einer quantifizierten Bewertung der Informationspflichten in ein neues Bundesgesetz ist eine wichtige Entwicklung, die den Weg für weitere Verbesserungen ebnen sollte. Die Ex-ante-Folgenabschätzung ist noch ausbaufähig, und wie in Kapitel 5 genauer erläutert wird, leitete die Bewertung von Verwaltungslasten eine neue Kultur ein, in der die Ministerien die Perspektive der von einem neuen Gesetz betroffenen Gruppen stärker berücksichtigen. Das OECD-Prüfungsteam erfuhr, dass dies ein „Schock“ für die Ministerien war und sie zu der Erkenntnis zwang, dass die Gesetzgebung Kosten verursacht und echte Menschen betrifft.

Die Folgenabschätzung ist noch ein gutes Stück davon entfernt, die Entscheidungsfindung so zu prägen, wie sie dies sollte. Die Ex-ante-Folgenabschätzung muss weiterentwickelt und im Entscheidungsverfahren verankert werden, nicht zuletzt um sicherzustellen, dass Deutschland angemessen auf den Regelungsdruck nach der Finanzkrise reagieren kann. Das Prüfungsteam konnte diesen Einfluss nicht klar feststellen. Der Ansatz wirkt auf dem Papier umfassend, doch scheint die Praxis hinter den konzeptionellen Zielen zurückzubleiben – ein Thema, das bereits im OECD-Bericht aus dem Jahr 2004 eingehend behandelt wurde (Kasten 4.1). Abschätzungen erfolgen meist erst zu einem recht späten Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren. Teil des Problems könnten politische und kulturelle Bedenken sein, sie in einem Kontext einzusetzen, in dem die Entscheidungsfindung von Anfang an sehr politisiert ist, in dem Ministerien gewohnt sind, autonom zu handeln und in dem wichtige Akteure an einen relativ geschlossenen Prozess der Konsensbildung zu einem Thema gewohnt sind, der ihrer Ansicht nach gut funktioniert. Allerdings muss die Folgenabschätzung als Mittel zur tatsächengestützten Entscheidungsfindung angesehen werden, so dass die unvermeidlichen Eingeständnisse eine solide Basis haben und kein technokratischer Ersatz für die eigentliche Entscheidung sind.

Kasten 4.1 **Empfehlung aus dem OECD-Bericht 2004**

- Beseitigung festgestellter Schwachstellen in der Gesetzesfolgenabschätzung

Die derzeitigen Auflagen und Leitlinien für die Gesetzesfolgenabschätzung bilden eine wichtige Grundlage für die notwendige kontinuierliche Verbesserung der entsprechenden Verfahren. Als erstes sollte die Bundesregierung dafür Sorge tragen, dass diese Auflagen konsequent und kohärent angewendet werden; zu diesem Zweck sollte eine mit den erforderlichen Mitteln und dem nötigen Fachwissen ausgestattete zentrale Regierungsstelle damit betraut werden, die Einhaltung dieser Auflagen zu überprüfen, entsprechende Ratschläge zu erteilen und gegebenenfalls Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung zu verhängen. Insbesondere sollte vorgeschrieben werden, dass bei Konsultationen der Öffentlichkeit über Regulierungsentwürfe stets auch eine Gesetzesfolgenabschätzung vorzulegen ist. Ausgehend vom derzeitigen Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung sollte die Bundesregierung eine Untergliederung dieses Verfahrens in zwei oder drei Arbeitsschritte in Erwägung ziehen, um eine frühzeitige, fundierte und flexible Reaktion auf Gesetzesvorhaben zu ermöglichen. Dadurch könnten die Anstrengungen und Ressourcen gezielter auf die Beurteilung der Auswirkungen besonders wichtiger Gesetzesvorhaben konzentriert werden. Der Leitfaden für die Gesetzesfolgenabschätzung sollte im Hinblick auf eine praxisgerechtere Gestaltung und Anpassung an den tatsächlichen Regulierungsprozess überarbeitet und konsolidiert werden, was vorzugsweise mit einer Klärung der Aufgaben der Ministerien im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens der Gesetzesfolgenabschätzung verbunden sein sollte. Die Bundesregierung sollte darüber hinaus in Erwägung ziehen, die Rechenschaftspflicht für die Gesetzesfolgenabschätzung zu erhöhen, indem den zuständigen Ministern zur Auflage gemacht wird, die dem Kabinett und den parlamentarischen Instanzen unterbreiteten Folgenabschätzungen abzuzeichnen und sich für deren Qualität zu verbürgen.

Obwohl mit dem Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ aus dem Jahr 1999 die Vorbereitung von Handbüchern für die Gesetzesfolgenabschätzung lanciert wurde, ist der politische Wille zur Anwendung der Gesetzesfolgenabschätzung im alltäglichen Regulierungsverfahren schwach ausgeprägt. Bekenntnisse zur Regulierungsqualität sind allgemeiner Art und konzentrieren sich vorwiegend auf Ex-post-Vorhaben in Form von Überprüfungen.

Soll die Folgenabschätzung einen stärkeren Einfluss auf Entscheidungsfindung und Ergebnisse haben, müssen in vier Bereichen Maßnahmen ergriffen werden, in Bezug auf den institutionellen Rahmen, die methodische Unterstützung, die Transparenz und den Umfang. Der institutionelle Rahmen für die Steuerung der Folgenabschätzung ist höchst

fragmentiert. In der Praxis geht jedes Ministerium seine eigenen Wege. Die Methode ist durch die Leitfäden des Innenministeriums gut beschrieben, geht jedoch nicht auf die Quantifizierung ein und wird durch die Zunahme der Zahl der eigenen Leitfäden der einzelnen Ministerien untergraben. Das Verfahren ist nicht transparent. Dies betrifft interne Beteiligte (andere Ministerien), insbesondere aber externe Beteiligte, die nicht Teil des etablierten inneren Kreises informeller Konsultationen der Ministerien sind. Hinzukommt, dass das derzeitige System Primärgesetze, aber nur einige sekundäre Gesetze betrifft, dass es eventuell um den Aspekt der Nachhaltigkeit erweitert werden muss (wird derzeit diskutiert) und dass seine Wirkung auf das Parlament und die Länder ungewiss ist. Diese Themen werden weiter unten eingehender behandelt.

Mit der wichtigen Ausnahme der Verwaltungskosten ist der institutionelle Rahmen zur Unterstützung der Folgenabschätzung fragmentiert. Wie in den meisten anderen europäischen Ländern muss jedes Ministerium Gesetzesfolgenabschätzungen für seine eigenen Vorhaben durchführen (was gut ist, da es die Ministerien zwingt, Verantwortung für ihre eigene Arbeit zu übernehmen). Doch gibt es anders als in einigen anderen europäischen Ländern keine Koordinierungs- oder Überwachungsstelle, die das Verfahren beaufsichtigt und die Ministerien anhält, das Verfahren ernst zu nehmen und gut durchzuführen. Das vorschlagende Ministerium ist von Anfang bis Ende dafür zuständig, andere Ministerien zu konsultieren und mit ihrer Hilfe die erforderlichen Folgenabschätzungen zusammenzutragen. Das Innenministerium ist zuständig für die Erarbeitung der Gemeinsamen Geschäftsordnung und des Handbuchs zur Gesetzesfolgenabschätzung; das Bundeskanzleramt führt hingegen eine reine Verfahrensprüfung auf Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung durch, bevor der Vorschlag dem Kabinett vorgelegt wird. Neben diesen beiden Instanzen gibt es keine weitere zentrale Aufsicht. Die interministerielle Konsultation wird ausgiebig genutzt, da sich die Ministerien bei der Abschätzung der unterschied-

Kasten 4.2 **Kommentare aus dem OECD-Bericht 2004**

Wie in fast allen OECD-Ländern liegt die Hauptverantwortung für die GFA in Deutschland eindeutig bei den Ministerien, die während der Vorbereitungen die betroffenen Akteure einbeziehen und konsultieren müssen. Die Rolle der Ministerien, die für die Sicherung der Regulierungsqualität zuständig sind, ist nicht klar geregelt. Derzeit haben das Bundesministerium des Innern, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das Bundesministerium der Justiz horizontale Zuständigkeiten. Das Ministerium des Innern prüft die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Folgen für Unternehmen und Preise und das Ministerium der Justiz die Verfassungsmäßigkeit und die technische Qualität. Es wurde weder geklärt, wer die Gesamtverantwortung für die Regulierungsqualität zu tragen hat, noch worin sie besteht.

Bei der Überprüfung der Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung haben das Innenministerium und das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit keine formalen Sanktionsmechanismen. Im Vertrauen auf ihr jeweiliges politisches Gewicht und ihre Spezialisierung können die Fachressorts meistens erfolgreich ihr eigenes Verständnis von der Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung durchsetzen. Ferner sind die für die Überprüfung verfügbaren Mittel des Innenministeriums, das die Gesamtverantwortung für die Überwachung der Einhaltung der GFA-Anforderungen trägt, im Vergleich zu der Aufgabe sehr gering.

Innerhalb der Regierung stehen nicht genügend Mittel zur Verfügung, um die Ministerien bei der Vorbereitung qualitativ hochwertiger Gesetzesfolgenabschätzungen anzuleiten, voranzubringen und zu fordern. Auch der Mangel an Überwachungsmöglichkeiten und Sanktionen bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen zur Erstellung von Gesetzesfolgenabschätzungen verringert den Anreiz für die Ministerien, dies zu tun.

lichen Folgen unterstützen, doch kommt dies in der Praxis nicht einer Qualitätsprüfung gleich. Ferner haben einzelne Ministerien selten einen Gesamtüberblick, da das einzige systematisch veröffentlichte Dokument eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Folgenabschätzung ist, die dem Entwurf für das Kabinett beigelegt ist. Das Kabinett hat keinen Einblick in die zu Grunde liegende Analyse (die es somit auch nicht berücksichtigen kann). Darüber hinaus führt die Bundesregierung keine zentrale Dokumentation der Ergebnisse der Folgenabschätzung. Die institutionelle Zersplitterung steht einer systematischen und strategischen Einbindung der verschiedenen Analysen im Wege, und die Qualität der Folgenabschätzungen kann sehr unterschiedlich ausfallen (oft werden politische Zwänge dafür angeführt, dass Folgenabschätzungen unter Zeitdruck durchgeführt werden).

Eine besondere Ausnahme zum allgemeinen Ansatz ist das Verfahren zur Bewertung der Kosten der Informationspflichten von Unternehmen. Zwei zentrale Einrichtungen (die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und der NKR) führen eine interne und externe Aufsicht, und können, im Falle des NKR, die Qualität der Bewertung anfechten. Diese Kompetenz des NKR hinsichtlich der Verwaltungskosten ist für den Erfolg dieses Teils des Verfahrens entscheidend. Die Ministerien wissen, dass andere Bewertungen nicht angefochten werden. In der Tat handelt es sich bei dem zu Grunde liegenden Rahmen um eine Art Soft Law (die Gemeinsame Geschäftsordnung ist rechtlich nicht bindend) ohne Sanktionen bei Nichteinhaltung, abgesehen von der Möglichkeit, in einigen Fällen politischen Druck auszuüben.

Empfehlung 4.4 Es sollte geprüft werden, ob eine Anpassung des bestehenden Verfahrens zur Überwachung der Folgen von Verwaltungslasten möglich ist und auch andere Arten von Folgen einbezogen werden können. Dies könnte stufenweise erfolgen. In einem ersten Schritt könnte beispielsweise die Verfahrensprüfung durch das Bundeskanzleramt um eine genauere Untersuchung dessen erweitert werden, ob Kernelemente wie Konsultation oder Qualität der Bewertung wirksam umgesetzt wurden. Es sollte geprüft werden, ob der NKR dabei eine Rolle spielen sollte, wenn man bedenkt, dass die Quantifizierung breiter angelegter Folgenabschätzungen im Vergleich zur derzeitigen Methode für Verwaltungslasten eine Herausforderung darstellen kann (und dass seine Einbindung mangels objektiv nachprüfbarer Zahlen als zu politisch angesehen werden könnte). Es sollte sichergestellt werden, dass zentrale Überwachungsstellen über angemessene Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe verfügen.

Auch der Methode, Anleitung und Ausbildung muss Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Ausgangslage ist gut. Der Leitfaden des Innenministeriums aus dem Jahr 2006 enthält, wie im OECD-Bericht 2004 empfohlen, klare und umfassende Erläuterungen darüber, wie die Folgen eines Gesetzesvorschlags zu bewerten sind. Er behandelt wichtige Themen, wie z.B. die Prüfung von Regelungsalternativen. Allerdings gibt er wenig Hinweise zur Quantifizierung (die Gemeinsame Geschäftsordnung geht überhaupt nicht auf Analysemethoden ein), und der Hauptleitfaden wird von den oft äußerst gründlich erarbeiteten Anleitungen der Ministerien ergänzt (bzw. nachgebildet). Eine detaillierte Anleitung ist bis zu einem gewissen Grad erforderlich (z.B. muss das Wirtschaftsministerium die technischen Aspekte der Kosten-Nutzen-Analyse in Bezug auf die Preise darlegen), doch sollte darauf geachtet werden, dass die verschiedenen Leitfäden sich ergänzen, so dass der strategische Wert des Hauptleitfadens nicht infrage gestellt wird und einheitliche Standards gelten. Auch die Ausbildung in der Folgenabschätzung muss ausgebaut werden. Derzeit gibt es dazu noch keinen systematischen Ansatz.

Empfehlung 4.5 Der Hauptleitfaden für Folgenabschätzungen sollte auf Schwachstellen untersucht werden, z.B. die angegebene Frist für die Anfertigung einer Folgenabschätzung, bevor ein Vorschlag dem Kabinett vorgelegt wird. Die verschiedenen Arbeitshilfen sollten überprüft und angeglichen werden, um sicherzustellen, dass strategische Kernbedingungen klar im Hauptleitfaden enthalten sind, wobei die Arbeitshilfen der einzelnen Ministerien als Ergänzung der Kernanforderungen dienen können. Es sollte unter Rückgriff auf das Wissen und die Erfahrungen anderer Länder eine Überprüfung der Quantifizierungsmethoden für verschiedene Arten der Folgenabschätzung in Auftrag gegeben werden, um Fortschritte bei der Quantifizierung zu erzielen, wo dies möglich ist. Die Ausbildung im Bereich Folgenabschätzung sollte überprüft und eine systematische Anforderung für Mitarbeiter werden, die an der Erstellung von Gesetzestexten beteiligt sind.

Kasten 4.3 Kommentare aus dem OECD-Bericht 2004

Die derzeitige Ausbildung im Bereich Gesetzesfolgenabschätzung umfasst in Deutschland ein zwei- bis dreistündiges Modul im Rahmen einer freiwilligen einwöchigen Einführung in die Abläufe und Verfahren der Gesetzgebung. Dies ist unzureichend, nicht zuletzt angesichts der Rechtstradition des deutschen öffentlichen Dienstes im Gegensatz zum vorwiegend wirtschaftlichen Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzungen. Neue, erweiterte Ausbildungsmethoden werden momentan von der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BakÖV) in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern entwickelt. Es ist wichtig, dass die für die Förderung der Regulierungsqualität im Bund zuständigen Stellen Kernkompetenzen aufbauen und pflegen, wie Gesetzesfolgenabschätzungen vorbereitet und überprüft werden. Externe Beiträge zur Entwicklung eines Systems der Gesetzesfolgenabschätzung können sehr nützlich sein, doch sollten auch interne Kapazitäten vorhanden sein, um diese Beiträge zu steuern und umzusetzen.

Transparenz und öffentliche Konsultation sind ebenfalls stärker zu beachten. Laut der Gemeinsamen Geschäftsordnung sind Konsultation und Kommunikation mit den Betroffenen in verschiedenen Phasen der Gesetzesfolgenabschätzung erforderlich, was auch in den Richtlinien des Bundesinnenministeriums aufgegriffen wird. Dieser Forderung wird nachgekommen, und die Konsultation ist im Allgemeinen ein Routinebestandteil des Gesetzgebungsverfahrens. Die Ministerien wenden meistens eigene Konsultationsverfahren an, die auch je nach Gesetzentwurf unterschiedlich ausfallen können. Es gibt kein Standardverfahren für den Umgang mit den Betroffenen während der Erarbeitung einer Gesetzesfolgenabschätzung. Die Pläne der Regierung zu Gesetzesvorhaben können über eine Website eingesehen werden, einzelne Gesetzentwürfe werden (zusammen mit einer Begründung, die die wesentlichen Elemente der Folgenabschätzungen erhält) aber erst im Internet veröffentlicht, wenn sie dem Parlament übermittelt wurden. Jedoch wird die Folgenabschätzung nicht vollständig zur Verfügung gestellt und ist in einem früheren Stadium für die Öffentlichkeit nicht einsehbar. Die Kommunikation mit der Öffentlichkeit erfolgt daher nicht in voller Übereinstimmung mit den bewährten Verfahren der OECD.

Kasten 4.4 Kommentare aus dem OECD-Bericht 2004

Sofern Bundesministerien öffentliche Konsultationen durchführen, enthalten die Dokumente selten Gesetzesfolgenabschätzungen oder Begründungen, obwohl alle Gesetzentwürfe gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung eine vorangestellte Übersicht (Vorblatt) sowie eine Begründung enthalten müssen (Gemeinsame Geschäftsordnung, § 42.1). Bei der öffentlichen Konsultation betreffen alle Informationen über Gesetzesfolgen die Bürger.

Empfehlung 4.6 Eine wirksame und einfache Verbesserung wäre es, alle Folgenabschätzungen neben den Arbeitshilfen des Innenministeriums (und anderer Ministerien) online auf einer einzigen Website zur Verfügung zu stellen, so dass sich die Beteiligten selbst ein Bild davon machen können, ob das System zu ihrer Zufriedenheit funktioniert (Verbesserung der Qualitätskontrolle).

Es sollte auch überprüft werden, inwiefern das aktuelle System Bundesgesetze und das Thema Nachhaltigkeit abdeckt. Im Moment werden in diesem System Primärgesetze und einige Sekundärgesetze berücksichtigt. Dadurch können Regelungen ausgelassen werden, die wesentliche Auswirkungen im nachgeordneten Bereich haben können (und wahrscheinlich die Länder betreffen, siehe unten). Die Erweiterung der Folgenabschätzung um die Dimension der Nachhaltigkeit scheint breite Unterstützung zu finden. Es ist wichtig, die Integrität und strategische Perspektive des Systems beizubehalten, wenn diese Dimension hinzugefügt wird; sie sollte Teil desselben Rahmens sein und sich nicht unabhängig von bestehenden Abschätzungen entwickeln.

Empfehlung 4.7 Es sollte geprüft werden, wie die Folgenabschätzung so erweitert werden kann, dass sie das gesamte einschlägige Sekundärrecht umfasst, damit sichergestellt ist, dass sich die Bemühungen auf die wichtigsten Regelungen konzentrieren. Es sollte gewährleistet werden, dass sich die Folgenabschätzung für Nachhaltigkeit nicht unabhängig von den anderen entwickelt. Zersplitterung sollte vermieden und ein ganzheitliches System angestrebt werden.

Die Qualitätskontrolle von Gesetzentwürfen durch die Legislative ist ein Schwachpunkt. Wie in den meisten anderen europäischen Ländern gibt es hinsichtlich der Folgenabschätzung keine starke parlamentarische Tradition. Der Bundestag scheint kein systematisches Interesse an der Folgenabschätzung seiner eigenen Entwürfe oder der Entwürfe der Exekutive zu haben. Zwar weist das deutsche System dem Parlament bei der Entwicklung und Verabschiedung von Rechtsvorschriften eine herausragende Rolle zu (40% der Gesetzentwürfe stammen aus dem Parlament), doch sind Instrumente und Verfahren für bessere Rechtsetzung kein unmittelbarer Bestandteil des Parlamentsansatzes. Eine Ausnahme bildet lediglich die Unterstützung des Parlaments für die eNorm-Software (die vom Justizministerium zur Verbesserung der Entwürfe entwickelt wurde und über den gesamten Entscheidungsfindungsprozess verwendet wird). Da die Vorbereitung von Gesetzen auf Bundesebene stark politisiert ist, werden eher geringe Bemühungen unternommen, die Entwürfe auf ihre Qualität hin zu prüfen. Dies könnte nämlich den Konsens zu dem entsprechenden Vorschlag gefährden. Viel Zeit wird für Verhandlungen benötigt, insbesondere zwischen Bund und Ländern, woran deutlich wird, dass der Bundesrat die wichtigste Möglichkeit der Länder darstellt, die bedeutendsten Gesetze zu beeinflussen (die sie dann in der Regel umsetzen müssen).

Empfehlung 4.8 Es sollte geprüft werden, ob es einen Spielraum für die Vertiefung des Dialogs zwischen Bundesregierung und Parlament hinsichtlich einer effizienten Erstellung von Gesetzestexten und der Gewährleistung der Regulierungsqualität bis zur letzten Phase der Inkraftsetzung gibt. Gemeinsam mit dem Parlament sollte geprüft werden, ob es Möglichkeiten gibt, Folgenabschätzungen da einzusetzen, wo sie benötigt werden (wesentliche Änderungen an Gesetzentwürfen der Regierung oder des Parlaments).

Schließlich stellt sich die institutionelle Frage, wie die Länder in das Verfahren eingebunden werden können, wenn dies im Hinblick auf Qualität und Kohärenz von Maßnahmen und Regelungen von Bedeutung ist. Der Bundesrat ist wichtigster Ausgangspunkt für Debatten der Länder über sie betreffende Folgen von Bundesgesetzen. Dies wird unterstützt durch frühe Konsultationen mit den jeweiligen Ministerien und die Verpflichtung, die Folgen für die Länderhaushalte zu bewerten. Doch ist damit ausreichend gewährleistet, dass alle relevanten Aspekte erfasst werden (insbesondere die Folgen von Gesetzentwürfen des Bundes für die Umsetzung, den Vollzug und die Einhaltung, was häufig in ihren Verantwortungsbereich fällt)? Wie steht es in Bereichen konkurrierender Kompetenzen wie Verkehr und Umwelt? Ferner gibt es Politikbereiche, in denen die Kompetenz zwar ausschließlich ist, aber ein gemeinsames Interesse an Zusammenarbeit besteht. In diesen Fällen sollte eine Zusammenarbeit bei der Folgenabschätzung für die jeweiligen Regelungen auf beiden Ebenen in Erwägung gezogen werden.

Empfehlung 4.9 Gemeinsam mit interessierten Bundesländern sollte überprüft werden, ob ihre derzeitige Beteiligung an der Erstellung von Bundesgesetzen ausreicht, um eine klare Vorstellung der Folgen für die Umsetzung auf einer nachgeordneten Ebene zu erhalten, und welchen Spielraum es für die Zusammenarbeit bei der Folgenabschätzung in Bereichen gemeinsamen Interesses gibt.

Regelungsalternativen

Seit dem Bericht von 2004 scheint es keine wesentlichen Entwicklungen gegeben zu haben. Es überstieg den Rahmen dieser Prüfung, einen genaueren Blick auf dieses wichtige Thema zu werfen. Allerdings scheint sich seit dem letzten OECD-Bericht nicht viel geändert zu haben. Der Grad, in dem Regelungsalternativen in Erwägung gezogen, geprüft und bewertet werden, scheint nicht den Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung zu entsprechen. Auf fast jedem Vorblatt zu einem Gesetzentwurf ist in dem Abschnitt für die Erwägung von Alternativen „Keine“ vermerkt. Dies wird keiner Bewertung von Regelungsalternativen durch die Verwaltungen gerecht. Es nimmt Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit auch die Möglichkeit, konkrete Regelungsalternativen oder die Null-Alternative (keine Maßnahme) zu diskutieren. Es wird seltener als möglich auf Alternativen zurückgegriffen.

Kasten 4.5 Empfehlung aus dem OECD-Bericht 2004

- Gründliche Analysen zur Förderung von Selbstregulierungskonzepten und anderen alternativen Lösungen

Deutschland sollte bei neuen Rechtsetzungsvorhaben die systematische Erwägung von Selbstregulierungskonzepten und anderen Regelungsalternativen fördern und unterstützen. Bei Überlegungen über den Einsatz von Selbstregulierungskonzepten und Soft-law-Alternativen sollten die gleichen Gebote in Bezug auf Sorgfalt, Transparenz und Zugänglichkeit beachtet werden wie bei herkömmlichen Regulierungen. Ferner sollten praxisorientierte Leitlinien, einschließlich Beispielen und Kriterien für den Einsatz von Regelungsalternativen, ausgearbeitet werden. Eine Voraussetzung für eine bessere und verstärkte Nutzung alternativer Methoden besteht darin, bei den Regulierungsbehörden das Bewusstsein für die potenziellen Vorteile anderer Lösungen zu schärfen und zugleich besser zu prüfen, ob diese Behörden ihrer Pflicht zur Untersuchung von Alternativen effektiv nachkommen.

Systematische Erwägungen und der Gebrauch von Regelungsalternativen werden in Deutschland durch klare formale Verpflichtungen unterstützt, wonach an der Gesetzgebung beteiligte Stellen Alternativen prüfen und rechtfertigen müssen, wenn sie sich für „traditionelle“

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Regulierungslösungen statt für Selbstregulierung entscheiden. Die Anforderungen sind in § 43 der Gemeinsamen Geschäftsordnung festgelegt, welche die Ministerien dazu verpflichtet, Erklärungen zu Regelungsalternativen in die Begründung von Gesetzentwürfen aufzunehmen und diese im vorangestellten einseitigen Vorblatt zusammenzufassen.

Allerdings bleibt die derzeitige Erwägung, Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen hinter dem politischen Anspruch der Verpflichtungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung zurück. Zunächst werden die Begründungen, die u.a. Überlegungen zum Gebrauch von Regelungsalternativen enthalten sollten, nicht systematisch vorbereitet und sind selten Teil der während der Konsultationsverfahren zur Verfügung gestellten Informationen. Außerdem sind die Erwägungen zu Alternativen auf dem einseitigen Vorblatt zu jedem Gesetzentwurf praktisch ausnahmslos mit „Keine“ zusammengefasst. Dementsprechend haben Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit selten die Möglichkeit, konkrete Regelungsalternativen zu diskutieren, wenn gesetzliche Regelungen die bevorzugte Wahl des vorschlagenden Ministeriums sind.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung enthält allgemeine Überlegungen dazu, wann Selbstregulierung eine Lösung darstellt. Wie viele andere OECD-Länder hat Deutschland bisher noch keine detaillierten Leitlinien oder Kriterien dafür entwickelt, wann Selbstregulierung anderen Instrumenten vorzuziehen ist. Einige Anhaltspunkte dazu lieferte jedoch kürzlich ein Forschungsprojekt, das vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien in Auftrag gegeben wurde. Ferner wurde darin ausgeführt, was zu beachten ist, wenn ein Regulierungssystem auf der Grundlage von Selbstregulierung aufgestellt wird.

Empfehlung 4.10 Unter Verwendung des bestehenden sehr umfassenden Prüfkatalogs zur Ermittlung von Möglichkeiten für Regelungsalternativen sollte eine Überprüfung des Umfangs erwogen werden, in dem Regelungsalternativen ergriffen werden, bevor entschieden wird, mit der Regelung fortzufahren. Dies sollte mit der Verpflichtung einhergehen, das Verfahren der Folgenabschätzung allgemein zu stärken.

Hintergrund

Allgemeiner Kontext

Die Regelungsstruktur in Deutschland

Weil es die föderale Natur des deutschen Staates widerspiegelt, gestaltet sich das deutsche Regelungssystem komplex. Es stützt sich vorwiegend auf zwei Systeme der Rechtsetzung:

- Rechtsvorschriften, die Bereiche der Bundeskompetenz abdecken. Diese Bundesgesetze werden in der Regel durch Rechtsvorschriften der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausführung von Bundesrecht ausgestaltet. Die Länder können die Ausführung wiederum an die Landkreise und Kommunen delegieren, wodurch eine weitere Ebene ergänzender Rechtsvorschriften und Anweisungen entstehen kann. In einigen Fällen können Bundesgesetze in sekundären Rechtsvorschriften des Bundes ausgeführt werden.
- Rechtsvorschriften im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die Länder erlassen eigene Gesetze und Vorschriften. Sie können die Ausführung wiederum an die Landkreise und Kommunen delegieren, wodurch weitere ergänzende Rechtsvorschriften und Anweisungen entstehen können.

Kasten 4.6 Die Regelungsstruktur in Deutschland

Allgemeine Hierarchie

Innerstaatliche geschriebene Rechtsquellen sind im Wesentlichen die Verfassung, die Gesetze, die Rechtsverordnungen und die Satzungen. Unbeschadet des generellen Vorrangs des Bundesrechts ergibt sich die Rangordnung der Rechtsätze jeweils aus ihrer Entstehungsquelle, d. h. er ist abhängig vom jeweils rechtsetzenden Organ.

- An der Spitze des Bundesrechts steht danach das **Grundgesetz (GG)**, und bestimmte Kerngehalte des Grundgesetzes sind einer Änderung gänzlich entzogen.
- Zwischen der Verfassung und den Gesetzen stehen die **allgemeinen Regeln des Völkerrechts, einschließlich EU-Recht**. Dabei hat EU-Recht in Bereichen ausschließlicher Kompetenz der EU Vorrang vor deutschem Recht (wie in anderen EU-Mitgliedstaaten) (Costa v Enel, 1964).
- Unterhalb der Verfassung stehen die **Gesetze**. Sie werden vom Bundestag unter Mitwirkung des Bundesrats beschlossen.
- **Rechtsverordnungen** stehen im Rang unterhalb der Gesetze. Sie werden von der Exekutive (Bundesregierung, Bundesminister, Landesregierung) erlassen. Weil sie den Gesetzen im Rang nachgehen, dürfen sie ihnen nicht widersprechen (Vorrang des Gesetzes). Für die Betroffenen wesentliche Grundentscheidungen können nicht durch Rechtsverordnung, sondern nur im Gesetz selbst getroffen werden (Vorbehalt des Gesetzes).
- **Satzungen** bzw. Ordnungen sind Rechtsvorschriften, die von einer in den Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts (rechtsfähige Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts) erlassen werden. Hauptanwendungsbereiche sind die kommunale, akademische, berufsständische und sozialversicherungsrechtliche Selbstverwaltung (z.B. kommunale Gebührensatzungen zu Straßenreinigung und Müllabfuhr oder Satzungen von Universitäten).

Landesrecht

Das Landesrecht entspricht, was die Art, Hierarchie und Rangfolge der Rechtsakte betrifft, dem Bundesrecht. Nur die bundesrechtliche Regelung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts hat auf der Ebene der Länder keine Entsprechung.

Kommunalrecht

Die Kommunen haben an sich keine Gesetzgebungskompetenzen, doch sie können im Rahmen ihrer Zuständigkeit Satzungen zur Erteilung von Genehmigungen und Erlaubnissen und zum Betrieb von öffentlichen Versorgungseinrichtungen erlassen.

„Soft Law“

Neben Rechtsakten umfasst das deutsche Regelungssystem (wie in den meisten anderen Ländern) **Verwaltungsvorschriften**, d.h. Formen des sogenannten „Soft Law“ (Leitlinien auf der Grundlage einer Rechtsvorschrift, welche diese erklären oder weiterentwickeln und in einigen Fällen gerichtsfähig sind). Eine in Deutschland oft genutzte Form des Soft Law sind technische Anleitungen, d.h. Begleitdokumente zu Rechtsakten, die ihre technischen Aspekte erläutern sowie auf Normen, technische Verfahren und Anforderungen für die Umsetzung des entsprechenden Rechtsakts hinweisen.

Soft Law umfasst auch bindende interne Verwaltungsanweisungen. Die Exekutive (Bund und Länder) kann Ergänzungsdokumente (Richtlinien und Arbeitshilfen) erstellen, um Verwaltungsverfahren zu definieren und zu organisieren. Zu dieser Art von Soft Law zählen beispielsweise die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, die Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung und zur Anwendung des Standardkosten-Modells.

Quelle: http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_ger_en.htm.

Entwicklungen bei der Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften

Seit 2005 ist die Zahl der geltenden Bundesvorschriften kontinuierlich gesunken (Tabelle 4.1). Dies ist teilweise auf den „Frühjahrsputz“ im Regelungsbestand der Bundesregierung zurückzuführen, bei dem viele Rechtsvorschriften, darunter redundante Vorschriften in Bezug auf die Wiedervereinigung aufgehoben wurden (vgl. Kapitel 5). Tabelle 4.1 zeigt allerdings auch eine wesentliche Verringerung der Anzahl neuer Bundesgesetze und nachrangiger Regelungen.

Tabelle 4.1 Anzahl der geltenden Bundesgesetze zu Beginn jedes Jahres

Anzahl neuer Gesetze/Gesetze insgesamt	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	56 1 982	68 2 004	32 2 025	51 2 043	33 2 034	41 1 804	45 1 753	11 1 709
Anzahl neuer nachrangiger Regelungen (Verordnungen, sonstige)/nachrangige Regelungen insg.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	166 3 061	184 3 098	156 3 147	167 3 182	160 3 225	146 2 799	113 2 669	89 2 647

Anmerkung: Die Zahlen beziehen sich lediglich auf Rechtsvorschriften des Bundes. Vorschriften der Länder sind nicht berücksichtigt. Die Angaben in der ersten Zeile entsprechen der Anzahl der in einem Jahr neu verabschiedeten Rechtsvorschriften. Die Angaben in der zweiten Zeile (nach „/“) geben die Gesamtanzahl an geltenden Rechtsvorschriften innerhalb des jeweiligen Jahres an. Die Angaben für 2008 umfassen neue Rechtsvorschriften, die bis 15. August 2008 in Kraft getreten sind. Die Anzahl nachrangiger Regelungen umfasst ausschließlich Rechtsverordnungen.

Quelle: Deutsche Bundesregierung, *OECD Regulatory Indicators Questionnaire 2008*.

Verfahren zur Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften auf Bundesebene

Das Gesetzgebungsverfahren und die Rolle der Bundesregierung

Gesetzesinitiativen können auf Bundesebene auf verschiedenen Wegen erfolgen. Ein Gesetzentwurf kann dem Bundestag vorgelegt werden durch:

- eine Fraktion oder mindestens fünf Prozent aller Abgeordneten (in etwa 25% der Fälle);
- den Bundesrat (15% der Fälle) oder
- die Bundesregierung. Dies ist der häufigste Weg (etwa 60% der Fälle).

Manchmal übernimmt auch das zuständige Bundesministerium die Vorbereitung des Gesetzentwurfs in den ersten beiden Fällen, jedoch über informelle Kanäle und Verfahren.

Dagegen ist das Verfahren zur Erstellung von Gesetzentwürfen durch Bundesministerien in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geregelt (vgl. Kasten 4.8). Das Verfahren für Entwürfe aus dem Parlament ist in der Geschäftsordnung des Bundestags beschrieben. Die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative hat sich auf der Grundlage der Formulierungshilfe für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages entwickelt. Dies ist eine Arbeitshilfe des zuständigen Ministeriums. Das Verfahren ist nicht reguliert und verläuft informell und anlassbezogen. Die Gemeinsame Geschäftsordnung verlangt nur, dass das Ministerium die anderen Ministerien sowie das Kanzleramt unverzüglich darüber in Kenntnis setzt, wenn aus dem Verfahren Entwürfe hervorgehen, die wesentlich von Regierungsbeschlüssen abweichen.

Das Gesetzgebungsverfahren und das Parlament

Die Legislative ist im Gesetzgebungsverfahren aktiv an der Initiierung und Vorbereitung beteiligt. Beide Kammern verfügen über Initiativrechte (vgl. Abschnitt oben), und im Vergleich mit vielen anderen europäischen Ländern geht ein beträchtlicher Anteil von Gesetzentwürfen (40%) aus dem Parlament hervor. Der Bundesrat spielt als Vertretung der Länder sowohl im Erststadium bei der Erarbeitung als auch bei der Verabschiedung von Bundesgesetzen eine besondere Rolle. Vor der Föderalismusreform 2006 bedurfte über die Hälfte aller vom Bundestag verabschiedeten Gesetze der Zustimmung durch den Bundesrat, was ein langes und oft mühseliges Verfahren nach sich zog. Eines der Hauptziele der Reform war es, dies zu ändern, um die Zahl der Fälle mit Zustimmungsbedarf auf weniger als die Hälfte zu reduzieren.

Kasten 4.7 Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs in der deutschen Bundesregierung

Wenn ein Bundesministerium ein Gesetz auf den Weg bringen möchte, informiert es das Bundeskanzleramt. Jedes Ministerium muss dafür Sorge tragen, dass der Entwurf die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung beschriebenen Phasen durchläuft. Die wichtigsten Phasen sind:

- Konsultation und Formen der Folgenabschätzung. Diese Tätigkeiten finden relativ früh statt und beginnen mit den sogenannten Voranhörungen mit Ländern und Kommunen sowie gegebenenfalls betroffenen organisierten Interessenvertretern und Sachverständigen. Anlassbezogen können auch wissenschaftliche Beiräte konsultiert werden.
- Interne Koordinierung. Das federführende Ministerium ist auch für die interne Koordinierung, die Übermittlung an interessierte Bundesministerien und die Einholung der erforderlichen Zustimmung zuständig. Wann und wie lange die interne Koordinierung erfolgt, liegt im Ermessen des federführenden Ministeriums. Das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz müssen zu allen Gesetzentwürfen konsultiert werden, insbesondere zur Verfassungsmäßigkeit eines Entwurfs. Ersteres in Bezug auf die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung, letzteres auch zur Rechtsförmlichkeit. Jedes Ministerium muss dann die Gesetzesfolgen in seinem Zuständigkeitsbereich abschätzen (vgl. Anhang A).
- Bürokratieabbau. Der Nationale Normenkontrollrat prüft und kommentiert die vom Ministerium errechneten Verwaltungskosten anhand des Standardkosten-Modells. Die Stellungnahme des NKR wird an das Ministerium übermittelt und in den Anhang zum Gesetzentwurf aufgenommen, wenn er dem Bundeskabinett vorgelegt wird.
- Rechtsetzung und abschließende Prüfung. Vor der endgültigen Verabschiedung durch das Bundeskabinett führt das Bundesministerium der Justiz eine abschließende rechtliche und sprachliche Prüfung durch, wobei es auch auf externe Linguisten zurückgreift.
- Obligatorische Mitteilung. In einigen Fällen müssen gemäß EU-Rechtsvorschriften die Europäische Kommission und andere EU-Mitgliedstaaten über den Gesetzentwurf in Kenntnis gesetzt werden, damit sie seine Vereinbarkeit mit dem EU-Recht prüfen können. In den darauffolgenden drei Monaten steht der Gesetzentwurf dem Bundeskabinett nicht zur Diskussion offen.

Anschließend wird der Entwurf einschließlich einer Begründung, einem Vorblatt mit wesentlichen Informationen zum Gesetzentwurf sowie der Stellungnahme des NKR an das Bundeskabinett übermittelt. Auch abweichende Meinungen anderer Ministerien müssen vermerkt werden. Diese Dokumente sind wichtige Bestandteile des Verfahrens, da sie die wesentlichen Informationen über den Gesetzentwurf enthalten.

Kasten 4.8 Phasen des Gesetzgebungsverfahrens: Parlament

Erste Lesung des Bundesrats

Der Bundesrat wird von der Exekutive zu einem sehr frühen Zeitpunkt am Verfahren beteiligt. Die Bundesregierung muss den Entwurf zur Stellungnahme an den Bundesrat weiterleiten. In dieser ersten Phase können die Länder Position beziehen und sich insbesondere zu Verfassungs-, Haushalts-, Umsetzungs- und Politikaspekten äußern. In dieser Phase können die Länder zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren mit der Bundesregierung in einen offiziellen Dialog treten. Die Stellungnahme ist für die Bundesregierung nicht bindend. Sie wird in der Regel dennoch berücksichtigt, und ein Entwurf, der in dieser Phase vollkommen abgelehnt wird, wird selten dem Bundestag vorgelegt. Üblicherweise veröffentlicht die Bundesregierung eine „Gegenäußerung“, die mit dem Entwurf und der Stellungnahme des Bundesrats im Parlament eingebracht wird.

Die erste Phase im Bundesrat findet nicht statt, wenn Entwürfe aus dem Bundestag eingebracht werden. Besonders dringende Gesetzesinitiativen werden daher oft direkt von den Fraktionen im Bundestag eingebracht. Die Regierung kann diese Umgehung der Ländervertretung durch eine direkte Zuleitung des ursprünglichen Regierungsentwurfs an den Bundesrat kompensieren (Paralleleinbringung).

Prüfung durch den Bundestag

In der Regel durchlaufen Gesetzentwürfe im Plenum des Bundestags drei Lesungen. Der Ältestenrat unterstützt den Bundestagspräsidenten bei der Koordinierung und Leitung der Parlamentsgeschäfte, insbesondere bei der Planung und Abstimmung der Tagesordnung. Obgleich die erste Lesung eine grundsätzliche Debatte über die politische Bedeutung des Gesetzgebungsvorhabens sein soll, werden Gesetzentwürfe häufig auch ohne vorherige Diskussion an die ständigen Ausschüsse des Bundestags weitergeleitet. Diese Ausschüsse spiegeln in der Regel die Ressorts in der Bundesregierung wider. Sie können Regierungsbeamte und Minister zu den Sitzungen einladen, die in der Regel nicht öffentlich sind. Die Bundesregierung hat in der Ausschussphase keinen direkten Einfluss mehr auf die Gesetzesvorlage. Auf Initiative des Ausschusses können öffentliche Anhörungen angesetzt werden, zu denen auch externe Sachverständige eingeladen werden können. Der zuständige Ausschuss übermittelt dann seine Fassung des Entwurfs sowie einen Bericht mit Empfehlungen zur zweiten Lesung an das Plenum, wo jeder Abgeordnete Änderungsanträge stellen kann. Die in der zweiten Lesung verabschiedete Fassung des Entwurfs dient als Grundlage für die dritte Lesung. Änderungswünsche sind hier zwar möglich, aber äußerst selten, da sie von einer Fraktion oder von mindestens fünf Prozent der Abgeordneten eingebracht werden müssen. Die dritte Lesung endet mit der Schlussabstimmung, in der der Bundestag das Gesetz mit allen zuvor beschlossenen Änderungen annimmt oder verwirft. In der Regel werden Gesetze mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen. In einigen Fällen ist allerdings eine absolute Mehrheit notwendig. Verfassungsänderungen müssen mit einer Zweidrittelmehrheit aller Parlamentsmitglieder beschlossen werden.

Zweite Phase im Bundesrat und Vermittlung

Vom Bundestag verabschiedete Gesetzentwürfe müssen dem Bundesrat zugeleitet werden. Ihm stehen in der Regel drei Wochen für die zweite Lesung zur Verfügung. Entwürfe, die vom Bundestag eingebracht und daher nicht vorher besprochen wurden, werden einer genaueren Prüfung unterzogen.

Sollten sich Bundestag und Bundesrat über eine Rechtsvorschrift nicht einigen können, wird der Vermittlungsausschuss einberufen. Der Ausschuss besteht aus 16 Vertretern des Bundesrats (ein Vertreter je Bundesland) und 16 Vertretern des Bundestags (entsprechend der dortigen Sitzverteilung). Die Ausschussmitglieder sind nicht an Weisungen gebunden, wodurch

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

die Erarbeitung eines vertraulichen Kompromissvorschlags erleichtert wird, der anschließend von beiden Kammern verabschiedet werden muss. Der Vermittlungsausschuss kann lediglich Vorschläge unterbreiten. Er hat keine Entscheidungsgewalt. Dennoch ist er ein wichtiger Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses. Seit 1949 wurde der Ausschuss bei etwa jedem achten Gesetzentwurf einberufen. Mit nur etwa einem Prozent von gescheiterten Entwürfen, die vom Bundestag verabschiedet wurden, ist seine Arbeit recht erfolgreich.

Der Ausschuss schlägt Änderungen vor, um einen Kompromiss zwischen den Kammern zu erreichen. Stimmen Bundesrat und Bundestag der Fassung des Vermittlungsausschusses zu, so gilt das Gesetz in dieser Fassung als verabschiedet. Verweigert der Bundesrat abermals seine Zustimmung, hängt das weitere Vorgehen von der Art des Gesetzes ab. Im Gesetzgebungsprozess wird unterschieden zwischen Zustimmungsgesetzen, die eine Zustimmung des Bundesrats zwingend erfordern, und Einspruchsgesetzen, bei denen der Bundesrat zwar Einspruch einlegen, aber vom Bundestag überstimmt werden kann. Zustimmungspflichtig sind Gesetze, die das Grundgesetz ändern oder bestehende Bundesgesetze ersetzen, die für ihre Umsetzung durch die Länder das Verwaltungsverfahren ohne landesrechtliche Abweichungsmöglichkeit regeln, den Ländern finanzielle Leistungspflichten gegenüber Dritten zuweisen oder Regelungen zu Steuerfragen enthalten, deren Aufkommen ganz oder teilweise den Ländern zukommt. Das hat zur Folge, dass die Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze recht hoch ist, da sich die Länder mit dem gesamten Gesetzentwurf befassen müssen, sobald dieser nur eine einen dieser Fälle betreffende Bestimmung enthält. Somit räumt das Grundgesetz dem Bundesrat eine besondere Stellung und umfangreiche Befugnisse ein. Wenn der Bundesrat diese Gesetzentwürfe ablehnt, kann das Gesetz nicht verabschiedet werden.

Ein Einspruch des Bundesrats kann jedoch vom Bundestag in erneuter Abstimmung mit einer dem Abstimmungsergebnis im Bundesrat entsprechenden Mehrheit überstimmt werden. Legt der Bundesrat beispielsweise den Einspruch mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit ein, so muss der Bundestag ihn ebenfalls mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zurückweisen. Kann der Bundestag den Einspruch nicht überstimmen, ist das Gesetz endgültig gescheitert. Bisher erhob der Bundesrat jedoch nur äußerst selten Einsprüche dieser Art.

Das Verhältnis zwischen Zustimmungsgesetzen und Einspruchsgesetzen lässt sich nicht genau beziffern, da es vom jeweiligen Regelungsinhalt eines Gesetzes abhängt. Schätzungsweise bedurften in der Vergangenheit jedoch etwa 65% aller vom Bundestag verabschiedeten Gesetze der Zustimmung des Bundesrats. Mit der Reform im Jahr 2006 sollte dieser Anteil verkleinert werden, da man der Auffassung war, dass so viele zustimmungspflichtige Gesetze den reibungslosen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene behindern. Voraussichtlich wird die von der Föderalismuskommission I verabschiedete Reform die Anzahl der zustimmungspflichtigen Fälle auf 40% aller verabschiedeten Gesetze verringern.

Verkündung

Stimmt der Bundesrat zu oder erhebt er keinen Einspruch gegen den Bundestagsentwurf, ist das Gesetz verabschiedet. Die Bundesregierung leitet es daraufhin dem Bundespräsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung zu. Mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt treten Gesetze in Kraft und werden rechtlich bindend.

Vorausplanung

Die von den Koalitionspartnern am Anfang jeder Legislaturperiode getroffene Koalitionsvereinbarung gibt den allgemeinen Rahmen vor, innerhalb dessen der Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin die wichtigsten Elemente der Regierungspolitik sowie die Kernprojekte festlegt. Die vorausschauende Planung beruht daher stark auf politischen Schwerpunkten und Verhandlungen. Wie im Grundgesetz festgelegt, hat der Bundeskanzler/die Bundes-

kanzlerin über seine/ihre Richtlinienkompetenz hinaus keine weiteren Befugnisse. In Einklang mit dem Ressortprinzip führt jede(r) Minister(in) seinen/ihren Geschäftsbereich selbstständig und eigenverantwortlich. Dazu zählt auch die Entscheidung, wann und wie eine neue Maßnahme oder ein neues Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht wird.

Dennoch werden Vorhaben innerhalb der Bundesregierung genau überwacht. Das Bundeskanzleramt ist die zentrale Koordinierungsstelle. Die Minister(innen) informieren den Kanzler/die Kanzlerin über wichtige Maßnahmen und Vorhaben. Sie beteiligen sich während der gesamten Legislaturperiode an vertraulichen vom Kanzler/von der Kanzlerin einberufenen Konferenzen, um wesentliche politische Ziele zu besprechen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Sitzungen fasst das Kanzleramt laufende und zukünftige ministerielle Vorhaben in einem politischen Gesamtkonzept zusammen, das regelmäßig aktualisiert wird. Es finden regelmäßige Diskussionsrunden der beamteten Staatssekretäre sowie im Bundeskabinett statt. Jede Woche erstellt das Kanzleramt eine Liste der bereits ausreichend fortgeschrittenen Vorhaben, die dem Bundeskabinett zur Verabschiedung in den folgenden sechs Wochen zugeleitet werden. Auf diesen wöchentlichen Konferenzen werden die Fortschritte bei der Umsetzung der vereinbarten politischen Ziele geprüft.

Im Jahr 2005 richtete das Kanzleramt einen Planungsstab ein, der von einem Minister ohne Portfolio geleitet wird. Gemeinsam mit den Bundesministerien unterhält er eine Datenbank für die Vorhabenplanung. Dadurch kann die Regierung detaillierte elektronische Informationen austauschen, sich einen umfassenden Überblick über Aktivitäten verschaffen und überprüfen, ob die Schwerpunkte der Koalitionsvereinbarung umgesetzt werden. Ein Vorhabendokumentationssystem legt Prioritäten fest. Es trägt auch zur Koordination ressortübergreifender Aktivitäten bei (integriertes Planungssystem). Die gesammelten Informationen werden zu internen Steuerungszwecken in der Bundesregierung genutzt und nicht veröffentlicht.

Einige Ministerien verwenden ELVER, ein Instrument zur elektronischen Verfahrenssteuerung, mit dem sie die Zeitplanung und den aktuellen Status ihrer wichtigsten Vorhaben aufzeichnen und verwalten können.

Verwaltungsverfahren

Sowohl die Verfassung als auch das 1977 in Kraft getretene Verwaltungsverfahrensgesetz geben den Rahmen für allgemeine Verwaltungsverfahren vor. Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt die Entscheidungsverfahren aller Verwaltungsstellen einschließlich der Verpflichtung zur schriftlichen Begründung von Entscheidungen, einer Beschreibung allgemeiner Einspruchsverfahren, der Verpflichtung der Einbindung der Betroffenen in wichtige Entscheidungen sowie der Verpflichtung, Entscheidungen bekanntzugeben.

Detaillierte Standardverfahren zur Erarbeitung neuer Bundesgesetze sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgelegt. Diese Regeln sind keine Gesetze, jedoch bindend für alle Bundesministerien. Weitere Anforderungen an das Verwaltungsverfahren sowie Leitlinien sind in Arbeitshilfen zur Gesetzesfolgenabschätzung sowie in Gesetzgebungstechniken und -anforderungen des Innen- und des Justizministeriums sowie anderer Fachressorts enthalten.

In der Regel müssen die Länder, die kommunalen Spitzenverbände und die Vertretungen der Länder im Bund frühzeitig über alle vorgeschlagenen Gesetze und Verordnungen in Kenntnis gesetzt werden, wenn ihre Interessen betroffen sind. Auch die umgehende Einbindung von Zentral- und Dachverbänden¹ sowie von Fachkreisen wird aktiv angestrebt. Wird ein Gesetzentwurf im Konsultationsverfahren an einen der oben genannten Akteure übermittelt, so muss er ebenfalls dem deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet werden. Kurz, externe Betroffene und nachgeordnete Verwaltungsebenen werden zu Konsultationszwecken gleich behandelt.

Rechtsqualität

Das Innen- und das Justizministerium sind die wichtigsten Instanzen. Das Justizministerium ist für die Prüfung von Gesetzentwürfen im Einklang mit den Grundsätzen der Rechtsförmlichkeit zuständig. Bevor ein Entwurf dem Bundeskabinett zugeleitet wird, prüft es die Verfassungsmäßigkeit des Vorschlags und seine Vereinbarkeit mit europäischem und internationalem Recht (vertikale Prüfung). Rechtsvorschriften, die auf EU-Recht zurückgehen, werden vom federführenden Ministerium auch auf Ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip hin geprüft. Das Justizministerium führt auch eine horizontale Rechtsprüfung durch, wobei es die Vereinbarkeit mit anderen Gesetzen sowie die interne Schlüssigkeit des Entwurfs prüft. Die Gemeinsame Geschäftsordnung räumt dem Ministerium das Recht ein, gegen die Verabschiedung eines Entwurfs „Einspruch“ zu erheben, wenn dieses nicht in Einklang mit geltendem Recht steht. Schließlich prüft das Ministerium die Einhaltung formaler Anforderungen. Die Prüfung kann bis zu vier Wochen in Anspruch nehmen, doch die federführenden Ministerien verringern diesen Zeitraum in der Regel erheblich.

Das Innenministerium überwacht die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung in Zweifelsfällen. Zusätzlich zur Prüfung durch das Justizministerium prüft das Innenministerium die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung sieht vor, dass „Gesetzentwürfe sprachlich richtig und möglichst für jedermann verständlich gefasst sein müssen“ (§ 42.5). Gesetzentwürfe werden an die jeweiligen Redaktionen übermittelt², wo die Richtigkeit und Verständlichkeit des Sprachgebrauchs geprüft wird. Das Bundesministerium der Justiz gibt im „Handbuch der Rechtsförmlichkeit“, das auch im Internet verfügbar ist, Hilfestellungen. Dieses Handbuch gibt vor allem konkrete Empfehlungen bezüglich Inhalt, Aufbau und Form von Rechtsvorschriften. Es enthält darüber hinaus technische Empfehlungen zu Rechtsdefinitionen, stilistische Kriterien, Referenzen und andere linguistische Elemente.

Eine wichtige Entwicklung ist die elektronische Arbeitshilfe zum Gesetzgebungsverfahren, welche die Qualität von Gesetzestexten verbessern soll. Sie wurde von der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung unter Federführung des Bundesministeriums des Innern und in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Justiz entwickelt. Damit sollte eine Reihe von Problemen, die in der Bundesverwaltung beobachtet worden waren, behoben werden. Zunächst konnten Referenten die notwendigen Qualitätsanforderungen nicht ohne weiteres auffinden. Ferner sind die federführenden Dienste oft nicht motiviert genug, frühzeitig die notwendige Mühe in Rechtsklarheit zu investieren. Und obwohl Referenten oft einen juristischen Hintergrund haben, sind sie nicht speziell für die Erstellung von Gesetzestexten geschult worden. Hierbei sei angemerkt, dass Gesetze von einfachen Mitarbeitern erarbeitet werden, nicht von einer speziellen Gruppe von Mitarbeitern wie im Vereinigten Königreich. Dadurch entstehen lange Lernphasen, die Fehleranfälligkeit steigt, und die Formalisierung von Verfahren wird verhindert. Die elektronische Arbeitshilfe stellt Bearbeitern aktuelle Informationen einfach und direkt auf ihren Computern zur Verfügung. Sie ermöglicht schnelle Aktualisierungen, führt Beispiele und Muster an und stellt Verknüpfungen zu Hintergrunddokumenten her. In den letzten vier Jahren nutzten etwa 1 700 Referenten die Arbeitshilfe.

Die eNorm-Software ist ein Instrument zur Verbesserung der Qualität von Gesetzestexten. Sie wurde vom Justizministerium auf der Grundlage der LegisWrite-Software der Europäischen Kommission entwickelt. Mit Hilfe von eNorm können rechtsförmliche und redaktionelle Vorgaben leichter erfüllt werden. Ferner ermöglicht die Software die Nutzung nur eines Formats während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens. Sie enthält Musterdokumente mit den notwendigen Elementen von Gesetzentwürfen in der richtigen Reihenfolge. Darüber hinaus kann mit ihr eine automatische Qualitätsprüfung und Korrektur vorgenommen werden, und synoptische Dokumente können automatisch zusammengeführt werden³. Die Nutzung des Instruments ist nicht verpflichtend. Elf der vierzehn

Bundesministerien haben eNorm bisher eingeführt oder beabsichtigen es. Bundestag und Bundesrat sind auch eng in das Projekt eingebunden und integrieren es schrittweise in ihre Arbeit. Bereits vier Parlamentsausschüsse haben sich der Initiative angeschlossen. Elf der sechzehn Länder haben mit dem Bundesministerium der Justiz eine Lizenzvereinbarung für die Software getroffen.

In den Jahren 2007 und 2008 führte das Justizministerium ein Projekt zur Verständlichkeit von Gesetzestexten durch. Dabei stellte sich heraus, dass die Verständlichkeit und Klarheit von Gesetzentwürfen entscheidend verbessert werden könnte, wenn Sachverständige, Juristen und Linguisten sehr früh eingebunden werden. Infolgedessen wurde eine solche interdisziplinäre linguistische Beratung 2009 institutionalisiert. In anderen Verwaltungen wurden Schulungen durchgeführt. Im Rahmen dieses Engagements wurden zusätzliche Stellen geschaffen, und im Justizministerium beschäftigen sich zehn Mitarbeiter ausschließlich mit leicht verständlicher Rechtssprache.

Ex-ante-Folgenabschätzung neuer Rechtsvorschriften auf Bundesebene

Maßnahmen zur Folgenabschätzung

Deutschlands Ansatz zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) auf Bundesebene beruht auf langjährigen und erprobten konzeptuellen Anforderungen. Seit Mitte der 1980er Jahre wurden Instrumente zur Einführung und Verbreitung von Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung entwickelt. Die 1984 eingeführten „blauen Prüffragen“ waren einer der ersten Versuche in den OECD-Ländern, die Aufmerksamkeit der Verantwortlichen auf Faktoren zu lenken, welche die Qualität der Rechtsetzung beeinflussen. Dazu zählten Erwägungen über Alternativen zur „Command and Control“-Regulierung sowie Rechtsklarheit. Der Einfluss der blauen Prüffragen auf Regulierungsverfahren war jedoch in der Praxis begrenzt, da es an Leitlinien, institutioneller Unterstützung und Sanktionen bei Verstößen mangelte. Die 1996 geänderte Gemeinsame Geschäftsordnung machte die Gesetzesfolgenabschätzung für die Bundesministerien zur Pflicht.

Wie der Begriff vermuten lässt, gilt das Verfahren für alle Gesetzesvorhaben. In gewissem Umfang deckt es auch sekundäre Rechtsvorschriften und „Soft Law“ ab⁴. Der Leitfaden fordert eine Analyse, die dem Umfang und der Komplexität des Vorschlags entspricht. Grundidee für dieses Instrument war und ist es, Entscheidungsträger zu informieren und Regelungskosten zu verringern.

Das gegenwärtige GFA-System beruht auf Änderungen, die Ende der 1990er Jahre als Teil des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ unter Federführung und Koordinierung der damaligen Bundesregierung eingeführt wurden. Darunter fällt auch die Erstellung eines GFA-Handbuchs als eines der „Leitprojekte“. Dazu beauftragte das Innenministerium im Oktober 1998 unter Beteiligung des Innenministeriums von Baden-Württemberg die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer mit der Erarbeitung eines GFA-Handbuchs und eines praxisorientierten GFA-Leitfadens. Im Jahr 2000 veröffentlichte das Innenministerium den Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung und ein umfassendes Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung. Das GFA-Modell aus dem Jahr 2000 sieht drei Analysearten vor, die in verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens durchgeführt werden:

- eine *prospektive* GFA, bei der die Notwendigkeit einer Rechtsvorschrift geprüft und Alternativen ermittelt und verglichen werden;
- eine *begleitende* GFA, die genutzt werden sollte, um zu prüfen, ob die Regelungsmaßnahmen den Betroffenen sowie dem Regelungskontext entsprechen, und
- eine *retrospektive* GFA, bei der geprüft wird, ob das Regulierungsziel nach der Umsetzung erreicht wurde (d.h. Ex-post-Evaluierung)⁵.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung wurde im Jahr 2000 aktualisiert, wobei Ideen aus dem Leitfaden und dem Handbuch aufgegriffen wurden. Die Bundesregierung ist laut Gemeinsamer Geschäftsordnung verpflichtet, die Gesetzesfolgen zu untersuchen und sie in der Begründung zu jedem Gesetzentwurf transparent zu machen. Die Geschäftsordnung definiert Gesetzesfolgen als wesentliche Auswirkungen eines Gesetzes. Dies umfasst sowohl die beabsichtigten als auch die unbeabsichtigten Auswirkungen. Laut der 2009 aktualisierten Fassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung müssen die Ministerien darlegen, ob die Folgen des Gesetzentwurfs Erwägungen der nachhaltigen Entwicklung und damit auch langfristigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen Rechnung tragen⁶.

Die wichtigste Neuerung seither ist die Berücksichtigung von Anforderungen, die sich aus den Maßnahmen ergeben, mit denen die durch die Informationspflicht bedingten Verwaltungslasten von Unternehmen abgebaut werden sollen. Dadurch erhielt die Ex-ante-Abschätzung einen wichtigen neuen Aspekt. Seit Dezember 2008 ist auch die Ex-ante-Abschätzung von Bürokratiekosten nach SKM Bestandteil dieses Standardverfahrens. Zunächst aktualisierte das Innenministerium die methodologische Arbeitshilfe für die GFA im Jahr 2006 und überarbeitete sie 2008.

Allerdings ist die Debatte zur Rolle der GFA nicht beendet. Im Moment konzentriert sie sich auf die Bewertung der Nachhaltigkeit von Bundesgesetzen und -verordnungen. Im Winter 2008 entschied die Bundesregierung, den Umfang der GFA um die Nachhaltigkeitsstrategie zu erweitern. Diese Entscheidung folgte einer Empfehlung des parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (vom Bundestag 2006 eingerichtet) im März 2008. Die Gemeinsame Geschäftsordnung und die allgemeine methodologische GFA-Arbeitshilfe werden entsprechend angepasst.

Institutioneller Rahmen

Wie in den meisten anderen OECD-Ländern muss jedes Ministerium Gesetzesfolgenabschätzungen für seine eigenen Vorhaben durchführen. Es gibt keine zentral zuständige Einheit für die Abstimmung und Überwachung der GFA. Die Hauptverantwortung fällt den Ministerien zu, welche die Qualität der Bewertungen in ihrem Fachbereich überwachen (vgl. Anhang A). Das vorschlagende Ministerium ist von Anfang bis Ende dafür zuständig, andere von dem Vorschlag betroffene Ministerien zu konsultieren und die erforderlichen GFA zusammenzutragen. Die Ministerien überprüfen ihre Arbeit gegenseitig auf Übereinstimmung mit den formalen Bestimmungen zur GFA und die Qualität der Analyse. Doch letztlich liegt es im Ermessen des federführenden Ministeriums zu entscheiden, ob eine Bewertung erforderlich ist und welcher Art sie sein sollte. In dieser Hinsicht gilt für die GFA dasselbe Grundprinzip wie für andere Bereiche der Gemeinsamen Geschäftsordnung.

Allerdings haben das Innenministerium und das Kanzleramt eine vereinigende Funktion. Eine gemeinsame abschließende Verfahrensprüfung findet erst statt, wenn der Vorschlag dem Kabinett zugeleitet wird. In dieser Phase prüft das Kanzleramt die Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung (es verfügt nicht über das Personal, um mehr als eine Verfahrensprüfung vorzunehmen). Auf Grund seiner Verantwortung für die Koordinierung der Gemeinsamen Geschäftsordnung übernimmt das Innenministerium eine Aufsichtsfunktion, d.h. es prüft formal, ob die Bestimmungen der Geschäftsordnung zur Folgenabschätzung eingehalten werden und leistet gegebenenfalls Unterstützung bei der Umsetzung des methodologischen Leitfadens zur Folgenabschätzung. Da Bürokratieabbau ein Schwerpunkt der Regierung ist, wird der Teil des Verfahrens, der sich mit Verwaltungskosten befasst, in Zusammenarbeit mit dem NKR von der Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Kanzleramt koordiniert. Die Mittel für die Koordinierungsstelle im Innenministerium sind gering. Das Kanzleramt und andere Ministerien haben keine offiziellen Mittel für die GFA. Die Beteiligung des NKR am Verfahren ermöglicht nun eine Rückmeldung über die Qualität der Bewertungen von

Verwaltungslasten. Im Allgemeinen schätzt der NKR die Bewertungen als „sehr gut“ ein⁷. Es gibt keine entsprechende systematische Prüfung der Qualität anderer Bewertungen.

Das Verfahren läuft in folgenden Phasen ab:

- Fachbereiche im federführenden Ministerium nehmen in der Regel in Abstimmung mit den betroffenen Ministerien die Abschätzung und Vorstellung der verschiedenen Folgen vor.
- Daraufhin untersuchen die zuständigen Ministerien (gemäß § 44 GGO) diejenigen Aspekte, die sich auf ihren speziellen Zuständigkeitsbereich beziehen. Zum Beispiel prüft das Finanzministerium die Qualität der Folgenabschätzung für die Haushalte des Bundes, der Länder und der Kommunen. Entsprechend muss das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sicherstellen, dass Umweltaspekte und -interessen in Gesetzesvorhaben angemessen berücksichtigt werden. Das Wirtschaftsministerium beteiligt sich aktiv an der Bewertung wirtschaftlicher Folgen.
- Das Wirtschafts- und das Finanzministerium prüfen jeweils die Qualität der finanziellen Folgen für öffentliche Verwaltungen und die allgemeinen Kosten für die Wirtschaft.
- Betrifft der Vorschlag mehr als einen Politikbereich (d.h. es ist ein gemeinsamer Vorschlag), geben die anderen betreffenden Ministerien eine Stellungnahme ab.
- Das vorschlagende Ministerium fasst die Ergebnisse auf einem Vorblatt und einer Begründung zusammen, die daraufhin von den anderen Ministerien auf die sie betreffenden Aspekte hin überprüft werden.
- Ministerien können, wenn sie es für notwendig erachten, auf einer weiteren Prüfung bestehen und sogar so weit gehen, ihre Zustimmung zu dem Vorschlag, der dem Kabinett vorgelegt werden soll, zu verweigern, d.h. sie haben de facto ein Vetorecht.
- Schließlich wird der Gesetzentwurf vom Bundeskanzleramt auf Übereinstimmung mit der Gemeinsamen Geschäftsordnung überprüft, bevor er dem Bundeskabinett mit einer Zusammenfassung der Bewertungen zur Entscheidung vorgelegt wird.

Viermal im Jahr finden auf Antrag einzelner Ministerien bei der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BaköV) Schulungen zur GFA in Form eines Moduls der allgemeinen Ausbildung „Gesetzgebung“ statt. 2008 und 2009 fand jeweils ein dreitägiges Seminar zur Gesetzesfolgenabschätzung statt. Ein weiteres Seminar zur Entstehung, Folgenabschätzung und Umsetzung von EU-Richtlinien (zwei Tage) wird seit 2008 angeboten. Zusätzlich werden von den einzelnen Ministerien interne Schulungen organisiert. Auch Parlamentsabgeordnete erhielten Schulungen zur GFA, um das Verständnis für dieses Instrument und seine Möglichkeiten bei der Gesetzgebung zu verbessern.

Das Parlament und GFA

Wie in den meisten anderen OECD-Ländern gibt es hinsichtlich der Folgenabschätzung keine starke parlamentarische Tradition. Die parlamentarischen Verfahren zur Bewertung der eigenen Gesetzentwürfe sind schwach und unsystematisch, und es werden auch keine systematischen Schritte unternommen, die Qualität der Folgenabschätzungen für Entwürfe der Bundesregierung zu prüfen. Abgesehen vom Mangel an Infrastruktur und Ressourcen gilt die Regierung als Vertreterin der Mehrheit im Parlament, und im Geiste der Neutralität wird eine systematische Prüfung der Abschätzungen der Exekutive als nicht angemessen erachtet. Das Parlamentssekretariat steht dabei eher im Abseits. Qualitätsprüfungen und Beurteilungen, auch bei der Vorbereitung von im Parlament initiierten Gesetzentwürfen, bleiben den Fraktionen vorbehalten, die sie direkt durchführen. Ist der Berichterstatter der Ansicht, dass mehr Informationen nötig sind, kann er oder sie Anhörungen veranlassen oder informell Informationen zusammentragen.

Für die eigenen Gesetzentwürfe des Parlaments (ein Viertel der Gesetzesinitiativen, oft als dringende politische Angelegenheit vorgelegt) gibt es Vorgaben in der Formulierungshilfe (für Entwürfe aus dem Bundestag). Allerdings sind sie weniger strikt als die Gemeinsame Geschäftsordnung⁸, und es ist keine Stellungnahme des NKR zu möglichen Verwaltungslasten erforderlich. Es besteht keine Pflicht zur GFA, und es gibt keine Verfahren zur Qualitätskontrolle von durchgeführten Bewertungen. Die sprachliche Klarheit wird nicht überprüft.

Methode und Verfahren

Die Gemeinsame Geschäftsordnung sieht ein dreistufiges Prüfverfahren vor, das federführende Ministerien bei Gesetzesfolgenabschätzungen einhalten müssen. Damit soll sichergestellt werden, dass alle Folgen und Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf berücksichtigt werden. Die Verfahrensschritte sind:

- eine umfassende Erläuterung der beabsichtigten Folgen und unbeabsichtigten Nebeneffekte des Gesetzentwurfs;
- die Ermittlung und Bewertung einer Reihe von Folgen, darunter Folgen für die Gleichstellung der Geschlechter, den Bundeshaushalt sowie die Haushalte der Länder und Kommunen, die Privatwirtschaft, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die Verbraucher, Einzelpreise und das Preisniveau insgesamt sowie für die Verwaltungskosten nach der SKM-Methode und
- die Angabe von Einzelheiten zu weiteren Folgen auf Anfrage eines Bundesministeriums, eines Bundesbeauftragten (einschließlich des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit) oder des NKR.

Gemäß der methodologischen Arbeitshilfe des Bundesinnenministeriums, sollten Folgenabschätzungen in folgenden Schritten stattfinden:

- Schritt 1: Analyse des Regelungsbereichs (Problem- und Systemanalyse);
- Schritt 2: Ermittlung und Festlegung politischer Ziele;
- Schritt 3: Entwicklung von Regelungsalternativen;
- Schritt 4: Untersuchung und Evaluierung von Regelungsalternativen, darunter die „Null-Alternative“ (es werden keine Maßnahmen getroffen), und
- Schritt 5: Ergebnisdokumentation.

Mit der GFA sollte spätestens begonnen werden, wenn die Entwürfe an die zuständigen Ministerien und den NKR übermittelt werden. Letztere sind so früh wie möglich an der Vorbereitung des Entwurfs zu beteiligen⁹. Die Gemeinsame Geschäftsordnung sieht mindestens vier Wochen für die Prüfung vor, einschließlich der GFA, Konsultation und Rechtsprüfung¹⁰. In der Praxis gibt es erhebliche Schwankungen in der Dauer von GFA, in der Regel ist sie jedoch recht kurz und beträgt eher einige Wochen als einige Monate¹¹.

Schwerpunkt ist die Kosten-Nutzen-Analyse der monetären und nicht monetären Auswirkungen. Zur Bewertung der Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft wird ein vorgefertigter Fragebogen (Prüffragen) verwendet, um alle drei untersuchten Bereiche abzudecken. Die methodologische Arbeitshilfe zur GFA sieht die Ermittlung und Auswertung von Regelungsalternativen vor, einschließlich der Möglichkeit, keine Maßnahmen zu ergreifen (Schritt 4 oben). Der für die GFA zuständige Mitarbeiter sollte sich an das zuständige Ministerium wenden und interne Prüfungen durchführen sowie für eine detaillierte GFA einen Sachverständigen zu dem betreffenden Thema konsultieren.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung enthält keine bindenden Vorgaben zu Analysemethoden. Um das federführende Ministerium zu unterstützen, hat das Innenministerium 2006 allgemeine Leitlinien und Empfehlungen für die GFA erarbeitet. Weitere Leitlinien des Innenministeriums aus dem Jahr 2006 befassen sich mit der Folgenabschätzung auf

EU-Ebene¹². Darüber hinaus hat jedes Ministerium eigene Leitlinien zu bestimmten Aspekten in ihrem Zuständigkeitsbereich entwickelt¹³. Die Leitlinien des Bundeswirtschaftsministeriums helfen Mitarbeitern beispielsweise bei der Kosten-Nutzen- und Wirtschaftlichkeitsanalyse sowie bei der strukturierten Preisabschätzung. Sie enthalten auch eine Vielzahl von Beispielen. Der Schwerpunkt liegt auf der Analyse von Kosten und Lasten und weniger auf dem Nutzen einer Rechtsvorschrift.

Verwaltungslasten von Unternehmen wurden 2006 mittels des quantitativen Ansatzes der SKM-Methode hinzugefügt. Es ist vorgesehen, den Umfang der zu prüfenden Kosten zu erweitern. Auf Initiative eines Bundestagsausschusses wurde das „Regulierungskosten-Modell“ als mögliche Methode für den NKR vorgeschlagen¹⁴. Auch die Einbindung einer Nachhaltigkeitsprüfung wird diskutiert.

Öffentliche Konsultation und Kommunikation

Laut Gemeinsamer Geschäftsordnung sind Konsultation und Kommunikation mit den Betroffenen wesentliche Elemente der Gesetzesfolgenabschätzung. Dies wird in den Leitlinien des Bundesministeriums des Innern bekräftigt, welche die Bedeutung dieser Verfahren betonen, um die Akzeptanz für die Gesetzentwürfe zu steigern. Dabei handelt es sich um allgemeine Anforderungen. Konsultationen sind ein Routinebestandteil des Regulierungsprozesses. Jedes Ministerium setzt die Anforderungen unterschiedlich um, je nach vorbereitetem Vorschlag, der durchzuführenden Analyse und der angestrebten Beiträge. Somit gibt es kein Standardverfahren für den Umgang mit den Betroffenen während der Erarbeitung einer GFA. Ferner besteht keine Verpflichtung, detaillierte Informationen über die Bewertung, das Verfahren, die Beteiligten und Ergebnisse zu veröffentlichen und zu erläutern, wie die endgültige Bewertung zustande gekommen ist. Es besteht jedoch die Pflicht, die Ergebnisse der GFA auf dem Vorblatt und in der Begründung des Gesetzentwurfs für das Kabinett anzugeben. Nach Verabschiedung durch das Kabinett werden Gesetzentwurf und Begründung dem Bundestag vorgelegt und von diesem veröffentlicht.

Ex-post-Evaluierung

Auch die Gültigkeit der Ex-ante-Analysen wird bewertet. Die Anwendung von GFA-Instrumenten wurde 2002¹⁵ anhand ausgewählter GFA gemeinsam von mehreren Bundesministerien evaluiert¹⁶. Der entstandene Bericht wurde dem Bundeskabinett vorgelegt und gebilligt.

Alle Informationspflichten aus dem Standardkosten-Modell werden in einer öffentlich zugänglichen Datenbank aufgezeichnet. Nach einem Zeitraum von zwei Jahren und bei einer Gesetzesänderung misst das Statistische Bundesamt die Lasten erneut, d.h. es überarbeitet die Ex-ante-Schätzung. Es wird also geprüft, ob die Vereinfachung von Bestimmungen die vorausgesagten Auswirkungen hatte.

Länderbeteiligung an der Folgenabschätzung des Bundes

Der Bund berät sich in beträchtlichem Umfang mit den Ländern zur Bundespolitik und zur Rechtsentwicklung, insbesondere wenn das Gesetz der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Dies spiegelt die besondere Bedeutung der Länder bei der Umsetzung des Bundesrechts wider. Bereiche konkurrierender Gesetzgebungskompetenz wie Verkehr und Umwelt erfordern ebenfalls eine gemeinsame Diskussion. Die Länder sind über politische Arbeitskreise eng in die Verfahren der Folgenabschätzung des Bundes eingebunden. Die Unterarbeitskreise sind Teil der Struktur der Ministerkonferenzen und gewährleisten regelmäßige Kontakte zwischen den Bundesministerien und den Ländern auf Arbeitsebene.

Regelungsalternativen

Klare formale Bestimmungen in der Gemeinsamen Geschäftsordnung legen fest, wie Regelungsalternativen zu beurteilen sind und wie ihr Einsatz begründet wird¹⁷. Die Ministerien

müssen in der Begründung und auf dem einseitigen Vorblatt der Gesetzentwürfe die Motive für die Wahl von Regelungsalternativen erläutern, wenn diese an das Kabinett und anschließend an das Parlament weitergeleitet werden.

Kasten 4.9 **Der deutsche Prüfkatalog zur Ermittlung von Möglichkeiten für Regelungsalternativen**

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien legt fest, dass Gesetzentwürfe von einer Begründung begleitet sein müssen, die u. a. darlegen sollte,

- ob andere Lösungsmöglichkeiten bestehen;
- ob das verfolgte Politikziel durch private Parteien erreicht werden kann, und
- welche Erwägungen zur Ablehnung anderer Lösungen geführt haben.

Die Anlagen der Gemeinsamen Geschäftsordnung enthalten einen Prüfkatalog zur Feststellung von Selbstregulierungsmöglichkeiten:

1. Welche Art von Regulierung ist zur Lösung des Problems angemessen? Reicht Selbstregulierung aus? Welche Strukturen oder Verfahren sollten staatlicherseits bereitgestellt werden, um Selbstregulierung zu ermöglichen? Besteht die Möglichkeit, eine gesellschaftliche Selbstregulierung staatlich vorzuschreiben?
2. Sofern die Aufgabe von nichtstaatlichen oder privaten Trägern erfüllt werden kann: Wie wird sichergestellt, dass die nichtstaatlichen Leistungsanbieter ihre Leistungen gemeinwohlverträglich erbringen (flächendeckendes Angebot usw.)? Welche Regulierungsmaßnahmen und welche Regulierungsinstanzen sind dafür erforderlich? Wie kann im Falle der Schlechterfüllung sichergestellt werden, dass die Aufgabe an staatliche Stellen rückübertragen werden kann?
3. Kann das Problem in Kooperation mit privaten Trägern gelöst werden? Welche Anforderungen sind an die rechtliche Ausgestaltung solcher Kooperationsbeziehungen zu stellen? Welche praktische Ausgestaltung ist geeignet und erforderlich, um solche Kooperationsbeziehungen organisatorisch zu ermöglichen oder zu begleiten?
4. Wenn nur eine Zweck- oder Programmsteuerung dem Problem angemessen erscheint: Welche rechtsstaatlich gebotenen Mindestgehalte der rechtlichen Regelung sind zu beachten (z.B. Vorgaben über Zuständigkeit, Ziel, Verfahren usw.)?

Quelle: Bundesregierung (2000c).

Wie in den meisten anderen OECD-Ländern werden Alternativen in der Praxis am häufigsten im Bereich der Umweltpolitik entwickelt und genutzt. Wirtschaftliche Instrumente wie Benutzungsentgelte, Pfand und Steuererleichterungen sind die am meisten gewählten Ansätze. Auch freiwillige Vereinbarungen werden oft getroffen, auch wenn sie sich in Art und Umfang stark unterscheiden¹⁸.

Koregulierung (oder Regelungsübertragung)¹⁹ ist eine weitere wichtige Alternative zur weit verbreiteten „Command and Control“-Regulation. Häufig wird auch auf die Generalklausel „Stand der Technik“ zurückgegriffen. Der Begriff bezeichnet den Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, der nach herrschender Auffassung führender Fachleute das Erreichen des gesetzlich vorgegebenen Zieles gesichert erscheinen lässt²⁰. Fachleute tragen zur Entwicklung technischer Standards bei (z.B. für Messverfahren, Lärmschutz usw.). Diese Standards werden u.a. von den Normenausschüssen des Deutschen Instituts für Normung, DIN, entwickelt (z.B. Normenausschuss Radiologie und Normenausschuss Akustik, Lärminderung und Schwingungstechnik) bzw. von Fachverbänden wie dem Verein Deutscher Ingenieure (VDI) und medizinischen Fachorganisationen. Einige dieser Einrichtungen und Organisationen erhalten für ihre Arbeit in diesem Bereich finanzielle Unterstützung vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Andere Regelungsalternativen finden sich beim Bundesgesundheitsministerium und umfassen Regelungen von Selbstverwaltungseinrichtungen (Krankenkassen), wie z.B. Leitlinien, Rundschreiben, gemeinsame Ankündigungen, Verträge, Vereinbarungen usw. sowie die Leitlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen.

Risikobasierte Ansätze

Die methodologische Arbeitshilfe zur GFA des Bundesministeriums des Innern sieht die Risikoabschätzung ausdrücklich als wesentlichen Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens²¹. Die vorgesehene Aufnahme des Aspekts der Nachhaltigkeit bedeutet, dass die Ministerien demnächst auch die Interessen zukünftiger Generationen berücksichtigen müssen, wenn sie die Risiken und Gefahren des Gesetzentwurfs bewerten. Andere Strukturen und Initiativen greifen verschiedene Risikoaspekte auf, z.B. die Arbeit des Bundesinstituts für Risikobewertung (Kasten 4.10).

Kasten 4.10 Bundesinstitut für Risikobewertung

Das 2002 eingerichtete Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR, www.bfr.bund.de/cd/template/index_en) ist das Wissenschaftsamt der Bundesrepublik Deutschland. Ein wissenschaftlicher Beirat und mehrere Fachausschüsse unterstützen die Arbeit des BfR. Im Mittelpunkt der Arbeit des BfR steht der Verbraucher. Es erstellt Berichte und Stellungnahmen zur Nahrungs- und Futtermittelsicherheit sowie zur Sicherheit von Stoffen und Produkten. Es hat den Auftrag, bestehende Risiken zu bewerten und neue Gesundheitsrisiken zu ermitteln, Empfehlungen zur Risikominimierung abzugeben und über dieses Verfahren zu informieren. Die Ergebnisse seiner Arbeit dienen als Grundlage für die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien und -behörden, z.B. das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA). Auf der Grundlage seiner wissenschaftlichen Risikobewertung gibt das BfR wichtige Anregungen für den Verbraucherschutz innerhalb und außerhalb Deutschlands. Das BfR arbeitet mit internationalen Institutionen und Organisationen sowie mit Einrichtungen für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit anderer Länder wissenschaftlich zusammen. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit ist die Zusammenarbeit mit der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA.

Auch das Parlament hat Instrumente und Einrichtungen zur Risikobewertung geschaffen, auch wenn sich diese nicht direkt mit einzelnen Gesetzentwürfen befassen. Im Jahr 1990 gründete der Bundestag das Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB, www.tab.fzk.de/home_en.htm) als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung. Die acht TAB-Wissenschaftler in Berlin und etwa 70 Fachleute des ITAS (Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse) in Karlsruhe unterstützen die Entscheidungsfindung durch die Erforschung der Möglichkeiten neuer wissenschaftlicher/technischer Entwicklungen, ihrer gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen sowie der Rahmenbedingungen für ihre Umsetzung. Das TAB gibt keine endgültigen Empfehlungen ab, darf keine Projekte einleiten, und seine Mittel werden vom Parlament kontrolliert. Es ist jedoch ein bewährter Partner des Bundestags, mit dem eine Zusammenarbeit von 2008 bis 2013 vorgesehen ist, so dass das Büro unabhängig von der Legislaturperiode ist. Das TAB ist ebenfalls ein wichtiger Partner des EPTA-Netzwerks (European Parliamentary Technology Assessment).

Anmerkungen

1. „Verbände“ bezieht sich auf alle Vereinigungen natürlicher oder juristischer Personen oder Gruppen, die gemeinsame Interessen vertreten. Dazu zählen beispielsweise Arbeitgeberverbände sowie die Verbände der Arbeiter und Angestellten.

2. Die Gesellschaft für deutsche Sprache hat beim Bundesministerium der Justiz eine Sprachberatungsstelle eingerichtet, die allen Bundesministerien zur Verfügung steht. Ihre Aufgabe ist es, Gesetzentwürfe auf sprachliche Richtigkeit, Verständlichkeit usw. zu prüfen.
3. Vgl. www.enorm.bund.de (letzter Zugriff am 15. April 2009).
4. Vgl. §§ 62(2) und 70(1) GGO.
5. Wegen näherer Einzelheiten vgl. C. Böhret/G. Konzendorf (2001), *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung* (GFA), Nomos, Baden-Baden.
6. Vgl. § 44 (1) 2. Satz der Gemeinsamen Geschäftsordnung.
7. Präsentation des NKR für das Prüfungsteam am 10. März 2009.
8. In der Praxis wird davon ausgegangen, dass die Gemeinsame Geschäftsordnung, die zum Umgang der Bundesministerien mit externen Entwürfen schweigt, implizit vorgibt, dass dasselbe Verfahren angewandt werden sollte wie bei eigenen Entwürfen.
9. Vgl. § 45(1) GGO.
10. Vgl. § 50 GGO.
11. Laut Bericht aus dem Jahr 2008 aus dem EVIA-Projekt (Evaluating Integrated Impact Assessment), vgl. <http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia>.
12. Innenministerium (2006), Leitfaden – Folgenabschätzung in der Europäischen Union, Berlin.
13. Die Leitlinien der Ministerien beruhen auf Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung. Dazu zählen:
 - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005), Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften – gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung;
 - Bundesministerium des Innern (2000), Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung und (2009, Entwurf) Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung – (§44 (1) GGO);
 - Bundesministerium der Finanzen (2006), Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte und (2008), Gesetzesfolgenabschätzung im Steuerrecht – (§ 44 (2) GGO);
 - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008), Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise – (§ 44 (4) GGO); und
 - Bundesregierung (2008), Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell – (§ 44 (5) GGO).
14. Vgl. Vorschlag des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Technologie, Schwerpunktsetzung beim Bürokratieabbau ist erfolgreich, Entschließungsantrag der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU sowie der Fraktion der SPD im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zu dem Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrats (16-10039) und dem Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells (16-11486) vom 21. April 2009.
15. Vgl. „Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung 2002“ (zitiert aus dem Fragebogen S. 174).
16. GFA zu folgenden Gesetzentwürfen:
 - Bundesministerium des Innern – Bundesdatenschutzauditgesetz und das Wahlstatistikgesetz;
 - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – Altenhilfestrukturgesetz;
 - Bundesministerium der Finanzen – Unternehmensbesteuerung;
 - Bundesministerium für Arbeit – Orthopädieverordnung sowie die Evaluierung verschiedener Gesetze;
 - Bundesministerium der Justiz zum Täter-Opfer-Ausgleichsgesetz und Zeugenschutzgesetz.
17. Vgl. § 43 GGO.
18. Die Beschreibung im OECD-Bericht 2004 trifft weiterhin zu.
19. Deutschland verwendet diese beiden Begriffe synonym.
20. Vgl. Bundesministerium der Justiz, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, 3. Auflage, 2008, Absatz 256.
21. Die Leitlinien beziehen sich ausdrücklich auf § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung.



From:
Better Regulation in Europe: Germany 2010

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264085886-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Entwicklung neuer Rechtsvorschriften", in *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264085961-8-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.