

## Kapitel 2

# Institutionelle Kapazitäten für bessere Rechtsetzung

Das Regulierungsmanagement muss seinen Platz in der institutionellen Architektur des jeweiligen Landes finden und auf die Unterstützung aller einschlägigen Institutionen zählen können. Der institutionelle Rahmen, innerhalb dessen die bessere Rechtsetzung ihren Einfluss geltend machen muss, reicht weit über das Exekutivzentrum des Staats hinaus, auch wenn sie dort größtenteils ihren Ursprung nimmt. Legislative und Judikative, Regulierungsbehörden und nachgeordnete Verwaltungsebenen ebenso wie internationale Strukturen (im Kontext dieses Projekts insbesondere die EU) spielen ebenfalls eine entscheidende Rolle bei der Ausarbeitung, Implementierung und Durchsetzung von Maßnahmen und Rechtsvorschriften.

Das Parlament kann neue Primärgesetze auf den Weg bringen, und Gesetzentwürfe der Exekutive werden nur selten in geltendes Recht umgesetzt, ohne dass darin während des parlamentarischen Prüfungsprozesses Änderungen vorgenommen würden. Die Judikative kann die Funktion eines Hüters der Verfassung erfüllen, ihr obliegt es im Allgemeinen sicherzustellen, dass die Exekutive ihre Befugnisse nicht überschreitet, und sie spielt eine wichtige Rolle bei der Rechtsauslegung und -durchsetzung. Regulierungsbehörden und nachgeordnete Verwaltungsebenen können ein breites Spektrum an Regelungsaufgaben wahrnehmen. Sie können (in unterschiedlichem Umfang) für die Ausarbeitung von Sekundärrecht zuständig sein, Leitlinien für die Rechtsetzung aufstellen, über diskretionäre Befugnisse zur Rechtsauslegung verfügen, Rechtsvorschriften vollziehen und Einfluss auf die Entwicklung des Politik- und Regulierungsrahmens insgesamt ausüben. Welche Rolle sollten die verschiedenen Akteure unter Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Rechenschaftspflicht, der Machbarkeit und des Kräftegleichgewichts zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen jeweils spielen? Wie lässt sich am besten eine effektive institutionelle Aufsicht über Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung gewährleisten?

In den vorangegangenen OECD-Länderprüfungen wurde darauf hingewiesen, dass der institutionelle Kontext der Einrichtung eines wirkungsvollen Regulierungsmanagements komplex und häufig durch eine starke Fragmentierung gekennzeichnet ist. Die gewählten Ansätze müssen an den jeweiligen Kontext angepasst werden, da der institutionelle Rahmen und das Rechtssystem der verschiedenen Länder sehr spezifisch sein können, wobei das Spektrum von Systemen, die den Bedürfnissen

kleiner Länder mit eng verzahnten Verwaltungsebenen, in denen Vertrauen und informelle Vereinbarungen eine große Rolle spielen, bis hin zu großen föderalen Systemen reichen kann, in denen Wege gefunden werden müssen, um einem hohen Maß an Autonomie und Diversität gerecht zu werden.

Weiterbildung und Kapazitätsaufbau innerhalb der Verwaltung, unterstützt durch ausreichende finanzielle Mittel, tragen dazu bei, dass die Grundsätze besserer Rechtsetzung wirkungsvoll angewandt werden können. Vom konkreten Schulungsbedarf für bestimmte Verfahren abgesehen, wie der Folgenabschätzung oder der Abfassung klar verständlicher Gesetzestexte, wird den Mitarbeitern der Verwaltungen durch Weiterbildung auch vermittelt, dass dies ein wichtiges Anliegen ist, das von der administrativen und politischen Hierarchie als solches anerkannt wird. Weiterbildung kann als ein Maßstab für den Grad des politischen Engagements für bessere Rechtsetzung betrachtet werden. Zudem sorgt sie für ein Gefühl der Eigenverantwortung für die Reforminitiativen und verbessert die Koordinierung und die Kohärenz der Rechtsetzung.

### **Beurteilung und Empfehlungen**

Seit dem OECD-Bericht von 2004 fanden wesentliche institutionelle Entwicklungen zur Förderung einer besseren Rechtsetzung statt. In der Vergangenheit folgten diese Entwicklungen oft strukturellen und verfahrenstechnischen Traditionen, die auf Förmlichkeit, Rechtskonformität und Klarheit der Gesetzgebung beruhen. Während weiterhin stark an Traditionen festgehalten wird, scheinen immer mehr Initiativen und Versuche unternommen zu werden, um neue Ansätze zu finden. Die Einrichtung einer Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt sowie eines unabhängigen Beratungsgremiums, des Normenkontrollrats, die beide das Programm zum Abbau der Verwaltungslasten für Unternehmen unterstützen, sind wohl die wichtigsten Entwicklungen. Auch der Planungsstab im Kanzleramt ist relativ neu und unterstreicht die Bemühungen um eine bessere Abstimmung von Gesetzesvorschlägen. Das steigende Interesse an nachhaltiger Entwicklung spiegelt sich in der Schaffung einer weiteren Fachstelle im Bundeskanzleramt sowie zweier Beratungsgremien, des parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung und des unabhängigen Rats für nachhaltige Entwicklung, wider. Auch in den Fachressorts finden Veränderungen statt, wobei die für bessere Rechtsetzung und insbesondere für das Programm zum Abbau der Verwaltungslasten für Unternehmen zuständigen Stellen oder Mitarbeiter identifiziert werden. Die E-Government-Strategie wird durch eine neue institutionelle Struktur gefördert, wozu auch die Benennung eines Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik und von IT-Beauftragten in jedem Ministerium zählt. Diese Entwicklungen wirken den Zentrifugalkräften in Deutschland entscheidend entgegen.

Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau und andere neue Einheiten im Bundeskanzleramt deuten auf einen Bruch mit der Tradition der voneinander abgegrenzten Ministerien, einer nach innen gerichteten Verwaltung und eines schwachen Zentrums hin. Im Gegensatz zu den klassischen Fachstellen im Kanzleramt, welche die Aktivitäten der stark autonomen Fachressorts koordinieren und überwachen, verfügen die neuen Stellen über aktivere Verhandlungs-, Steuerungs- und Bewertungsfunktionen. Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau ist federführend für das Bundesprogramm zum Abbau der Verwaltungslasten für Unternehmen sowie die Unterstützung der Arbeit des Normenkontrollrats zuständig.

Die Einrichtung des Normenkontrollrats (NKR) als unabhängiger Wächter ist im Rahmen der deutschen institutionellen Tradition ebenso bemerkenswert. Der NKR ging 2005 aus einer Vereinbarung zwischen den großen Parteien hervor und wurde als auto-

nomes Beratungs- und Kontrollgremium außerhalb der Exekutive eingerichtet. Aufgabe des NKR ist es, die Bundesregierung beim Abbau von Bürokratie in den Bundesgesetzen zu unterstützen. Derzeit befasst er sich ausschließlich mit Verwaltungskosten. Zu seinen Aufgaben zählt auch die Beobachtung von EU-Vorhaben zum Bürokratieabbau, und er nutzt seine Position auch, um engere Verbindungen mit Ländervorhaben zum Bürokratieabbau zu fördern. Ein wichtiges Merkmal des NKR ist, dass sein Mandat nicht dem politischen Zyklus folgt (er wurde zunächst für einen Zeitraum von fünf Jahren, d.h. bis 2011 eingerichtet). Der NKR ist ein wichtiger Wächter im Gesetzgebungsverfahren des Bundes (Gesetzentwürfe können dem Kabinett nicht ohne vorherige Prüfung durch den NKR vorgelegt werden), und die Ministerien folgen in der Regel seinen Empfehlungen. Seine Stellungnahmen werden veröffentlicht. In vergleichsweise kurzer Zeit wurde er zu einem etablierten Akteur in der institutionellen Landschaft.

Dennoch gibt es wenig Berührungspunkte zwischen den institutionellen Strukturen für bessere Rechtsetzung, und es besteht die zunehmend dringende Notwendigkeit, den neuen Ansatz zu konsolidieren. Wie in den meisten anderen europäischen Ländern gibt es in der Bundesregierung noch keine zentrale Steuerung aller Aspekte der besseren Rechtsetzung. In dieser Hinsicht wurde die Empfehlung des OECD-Berichts von 2004 nicht befolgt. Eine solche Entwicklung ist angesichts der deutschen Tradition unwahrscheinlich, wenn nicht gar unnötig. Die im OECD-Raum in den letzten Jahren gewonnenen Erfahrungen haben gezeigt, dass große Aufmerksamkeit darauf verwendet werden muss, das richtige Gleichgewicht zwischen den Befugnissen der zentralen Einheit und der Eigenverantwortung der Ministerien zu finden. Im ersten Kapitel wurde bereits festgestellt, dass in Deutschland ein Problem der Zersplitterung besteht, d.h. dass es keine klaren Schnittstellen zwischen den verschiedenen Vorhaben gibt. So sind z.B. wichtige E-Government-Vorhaben nicht immer klar mit den Bemühungen um Bürokratieabbau verknüpft. Die derzeitige Übergangsphase muss durch eine weitere institutionelle Entwicklung dringend überwunden werden, um die Einheitlichkeit und Klarheit der Maßnahmen für bessere Rechtsetzung zu erhöhen (nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb der Verwaltung) und ihre Nachhaltigkeit über politische Zyklen hinweg vollständig zu gewährleisten. Erste Ansätze zeigen sich in den Entwicklungen im Kanzleramt und im NKR. Jetzt geht es darum, diese weiter auszubauen und die notwendigen Verbindungen zwischen allen wichtigen institutionellen Akteuren herzustellen. Ein „vernetzter“ Ansatz der institutionellen Steuerung besserer Rechtsetzung wird in mehreren EU-Ländern aus den gleichen Gründen wie in Deutschland (Vereinbarkeit mit Traditionen der Staatsführung) mit gewissem Erfolg getestet. Doch dieser Ansatz ist kein leichter Weg, er setzt immer noch eine Art klar erkennbarer Führungseinheit voraus und muss umsichtig konzipiert werden. Konkrete Vorschläge hierzu werden weiter unten untersucht.

---

**Empfehlung 2.1 Ungewissheit und mangelnde Schwerpunktsetzung sind der langfristigen Verankerung der besseren Rechtsetzung als etabliertes Politikfeld in Deutschland abträglich. Es sollte sobald wie möglich bestätigt, geklärt und kommuniziert werden, welche Form ein gestärktes und in sich kohärentes institutionelles Netzwerk für bessere Rechtsetzung annehmen sollte, um wichtige Vorhaben wie das Programm zum Bürokratieabbau und die Ex-ante-Folgenabschätzung zu unterstützen und die notwendigen Schnittstellen zwischen ihnen zu schaffen (vgl. die detaillierten Vorschläge unten).**

---

Als Erstes müssen die Zukunft, die Ansiedlung und der Auftrag der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt bekräftigt und ihre Nachhaltigkeit über politische Zyklen hinweg sichergestellt werden. Es wäre ein sehr bedauernder Rückschritt, wenn diese Geschäftsstelle infolge von Umstrukturierungen verloren ginge. Sie muss stattdessen als zentraler Akteur, Anker und Koordinator von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung in der Bundesregierung gestärkt werden. Ihre Ansiedlung ist entscheidend. Aus den Erfahrun-

gen anderer europäischer Länder ergeben sich zwei Möglichkeiten. Zum einen kann die Geschäftsstelle Bürokratieabbau zentral bei der Regierung angesiedelt sein, zum anderen innerhalb eines Ministeriums, das auf Grund seines Mandats besonders für Aufgaben der besseren Rechtsetzung geeignet ist. Die erste Option hat den Vorteil einer neutraleren, weiter gefassten und strategischeren Perspektive, die verschiedene Ministerien und Interessen (Bürger, Unternehmen usw.) einbeziehen und zwischen ihnen vermitteln kann. Allerdings könnte der Bezug zur tatsächlichen Politik fehlen. Vorteil der zweiten Option ist, dass sie bessere Rechtsetzung fester in der „wirklichen Welt“ verankert und einen stärkeren Beitrag zu wichtigen politischen (unternehmensbezogenen und sonstigen) Fragen leisten lässt. Doch wäre es dabei schwieriger, andere Ministerien einzubinden. Damit die Geschäftsstelle als erkennbarer Hauptverantwortlicher für bessere Rechtsetzung fungieren kann, muss ihr Auftrag über die wichtige, aber zu eng gefasste Frage der Bürokratielasten hinaus ausgeweitet werden. Darüber hinaus muss ihre Nachhaltigkeit sichergestellt werden, indem Mittel und Personal geprüft werden und untersucht wird, wie ihr Überleben über den politischen Zyklus hinweg gesichert werden kann (ein interessantes Beispiel bietet Belgiens Agentur für die Vereinfachung der Verwaltung, die im Kanzleramt des Landes angesiedelt ist).

#### Kasten 2.1 Empfehlung aus dem OECD-Bericht 2004

- Ausstattung eines zentralen Regierungsorgans mit den zur Förderung der Regulierungsqualität notwendigen Kapazitäten

Die Bundesregierung sollte eine zentrale Stelle damit betrauen, eine ressortübergreifende, umfassende Regulierungspolitik zu fördern, beratend zu kommentieren und zu evaluieren, und sie sollte diese Stelle mit den dazu erforderlichen Ressourcen – namentlich im Bereich des wirtschaftlichen Fachwissens – ausstatten. Die derzeit existierenden Kriterien, Sanktionen und Personalressourcen sind für die Durchsetzung der GFA-Auflagen unzureichend. Eine solche zentrale Regierungsstelle, die über größere und zugleich glaubwürdigere Kapazitäten verfügt, könnte die Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung überwachen und technische Stellungnahmen zur inhaltlichen – also nicht nur formellen – Qualität der jeweiligen Maßnahmen abgeben. Diese Stelle könnte auch Lehrgänge anbieten und Ratschläge zu den Regulierungsinstrumenten erteilen. Dabei könnten Evaluierungen der bestehenden Regulierungsinstrumente und -verfahren wichtige Feedbackdaten im Hinblick auf Nachbesserungen und Aktualisierungen der Regulierungspolitik liefern. Eine andere Option könnte darin bestehen, diese Stelle mit formellen Befugnissen für kritische Stellungnahmen zu den verschiedenen Regulierungsvorschlägen der Ministerien auszustatten.

**Empfehlung 2.2 Die Zukunft der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und ihre Rolle als „Gesicht“ der besseren Rechtsetzung im Bund sollte bestätigt werden. Es sollte so weit wie möglich für eine gesicherte Zukunft der Geschäftsstelle durch sichere Personal- und Haushaltslinien gesorgt werden. Die Geschäftsstelle sollte beispielsweise über eigenes Personal sowie abgeordnete Mitarbeiter aus anderen Ministerien verfügen. Es sollte geprüft werden, ob es möglich ist, ihren Status auf lange Sicht institutionell abzusichern. Erfolgt keine klare politische Entscheidung, bessere Rechtsetzung an einem bestimmten politischen Ziel auszurichten (ökologische Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit/wirtschaftlicher Aufschwung), in welchem Fall die Geschäftsstelle einem bestimmten Ministerium zugeordnet werden könnte, sollte ihr Status als Teil des Bundeskanzleramts bestätigt werden, das alle Politikbereiche aus strategischer Sicht abdeckt. Ihr Auftrag sollte auf alle wichtigen Themen besserer Rechtsetzung ausgedehnt werden (wobei sie nicht unbedingt die federführende Stelle für diese Themen sein muss), darunter auch die Ex-ante-Folgenabschätzung und die EU-Dimension.**

Als daran anknüpfender zweiter Schritt muss das Mandat des NKR erweitert werden. Wie bei der Geschäftsstelle Bürokratieabbau handelt es sich hier um eine institutionelle Innovation, die als wichtige Ergänzung zu den internen Strukturen der Bundesverwaltung gefördert werden muss. Unabhängige Wächter haben sich in mehreren anderen europäischen Ländern als engagierte Verfechter der besseren Rechtsetzung im politischen Zyklus bewährt, indem sie der Verwaltung neue Perspektiven eröffnen und praktische Erfahrungen vermitteln (das Vereinigte Königreich setzte seine Aufsichtsbehörde kürzlich wieder ein; Schweden richtete eine Aufsichtsbehörde nach deutschem Beispiel ein; die niederländische ACTAL macht weiterhin auf dringende Fragen aufmerksam). Auf der Grundlage seiner bestehenden Stärken muss dem NKR ein größeres Gewicht zuteilwerden. Im Rahmen eines weiter gefassten Ansatzes zum Programm für Bürokratieabbau (vgl. Kapitel 5) sollte dies zumindest die Prüfung aller Kosten zur Einhaltung von Bundesgesetzen umfassen; eine weitergehende Rolle bei der Überprüfung von Qualitätsstandards und Ex-ante-Abschätzungen sollte in Erwägung gezogen werden.

---

**Empfehlung 2.3 Das Bekenntnis zum NKR als wertvolle externe Ergänzung zu internen Strukturen zur Unterstützung besserer Rechtsetzung sollte bekräftigt werden. Sein Mandat sollte in Einklang mit den vorgeschlagenen Entwicklungen der Instrumente und Verfahren für bessere Rechtsetzung (vgl. Kapitel 4 und 5) erweitert werden, so dass er eine weiter gefasste Rolle bei der Ex-ante-Folgenabschätzung von Gesetzentwürfen einnimmt. Seine Rolle als Moderator im Dialog mit den Ländern und als Beobachter der Entwicklungen auf EU-Ebene sollte bekräftigt werden. Es sollte geprüft werden, ob er auch in die Ex-post-Evaluierung von Regulierungsprogrammen und -maßnahmen einbezogen werden sollte. Es sollte sichergestellt werden, dass die ihm zur Verfügung gestellten Mittel diesen Aufgaben angemessen sind.**

---

Es bedarf eines starken Abstimmungsnetzwerks, um die Arbeiten verschiedener Verwaltungsbereiche zur besseren Rechtsetzung zu bündeln. Auf dieses Thema hat die OECD bereits in ihrem Bericht von 2004 hingewiesen. Die Zersplitterung von Initiativen, die sich aufeinander beziehen sollten, muss rigoros angegangen werden. Neben dem Bundeskanzleramt sind insbesondere vier Ministerien mit besserer Rechtsetzung befasst: das Innenministerium, das zusammen mit dem Justizministerium die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzentwürfen und selbstständig die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Vorbereitung von Gesetzentwürfen prüft sowie für die Einführung des E-Government zuständig ist; das Justizministerium, das für die Qualität und Verfassungsmäßigkeit der Rechtsvorschriften zuständig ist; das Wirtschaftsministerium, das die Kosten von Gesetzentwürfen für Unternehmen und Verbraucher prüft sowie die deutschen Positionen in EU-Angelegenheiten vertritt; das Finanzministerium, das die Auswirkungen von Gesetzentwürfen auf den Haushalt prüft). Das wachsende Interesse an Nachhaltigkeit bedeutet, dass das Umweltministerium künftig wahrscheinlich ebenfalls eine Schlüsselrolle einnehmen wird. Die Zuständigkeiten müssen nicht zentral gebündelt werden, wenn ein solider Rahmen vorhanden ist, der die Ministerien zusammenbringt. Dies beinhaltet, dass derzeitige Abstimmungsverfahren geprüft werden sollten und ihr Einfluss gestärkt und ausgeweitet werden muss. Die einzig vorhandene Struktur dafür ist derzeit der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau. Sein Mandat beschränkt sich auf Verwaltungslasten (z.B. befasst er sich nicht mit der Ex-ante-Folgenabschätzung oder europäischen Aspekten des Regulierungsmanagements). Dänemark bietet ein Beispiel dafür, wie eine solide Ausschussstruktur geschaffen werden kann, um Maßnahmen der besseren Rechtsetzung abzustimmen.

### Kasten 2.2 Empfehlung aus dem OECD-Bericht 2004

- Bestellung eines ständigen Ministerialausschusses für die Förderung der Regulierungspolitik

Nach Festlegung der Regulierungspolitik auf höchster politischer Ebene sollte zu ihrer Unterstützung ein ständiger Ministerialausschuss eingerichtet bzw. umgestaltet werden. Dieser Ausschuss sollte dafür sorgen, dass die Rechenschaftspflicht innerhalb der Ministerien in Bezug auf die Resultate der Regulierungsreform durch einen systematischen Kontrollprozess erhöht wird, in dessen Rahmen die Ministerien zur Verantwortung gezogen werden können. Ein solcher Ausschuss wäre namentlich im Zusammenhang mit der Einführung und Überprüfung der Regulierungspolitik von großem Nutzen und könnte als Impulsgeber die effektive Umsetzung der Regulierungspolitik vorantreiben. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass mit Regierungsbeamten besetzte Ad-hoc-Ausschüsse, denen die Umsetzung einzelner Aspekte der Regulierungspolitik obliegt, nicht ausreichen, um effektiv eine Umorientierung zu Gunsten einer umfassenden, konsequent angewandten Regulierungspolitik zu veranlassen.

---

**Empfehlung 2.4 Es sollte geprüft werden, wie die Abstimmungsverfahren zwischen Schlüsselministerien für bessere Rechtsetzung (dem Innen-, dem Justiz-, dem Wirtschafts-, dem Finanz- sowie dem Umweltministerium für Fragen der Nachhaltigkeit) gestärkt werden können, um Synergien zwischen verwandten Vorhaben herzustellen und die Politik der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung stärker zu vereinheitlichen. Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau sollte diesen Prozess unter Federführung eines leitenden Ministers des Kanzleramtes koordinieren. Dabei sollte es keine Doppelstrukturen geben (d.h. es sollte nicht mehr als ein Ausschuss für diesen Zweck eingerichtet werden). Eine Struktur sollte genügen (politischer Ausschuss unterstützt durch einen Schattenausschuss).**

---

Es zeichnen sich innerhalb der Verwaltung deutlich Veränderungen hinsichtlich der besseren Rechtsetzung ab, doch ist dies noch nicht ausreichend. Seit dem letzten OECD-Bericht wurden Fortschritte erzielt. Dem OECD-Prüfungsteam wurde mitgeteilt, dass sich die Kultur innerhalb der Bundesverwaltung beträchtlich geändert hat, z.B. durch die Einstellung von Nicht-Juristen und den Einsatz von Juristen für „nicht-juristische“ Tätigkeiten (obwohl die meisten Hochschulabsolventen im öffentlichen Dienst immer noch Juristen sind). Die Notwendigkeit, bei Gesetzentwürfen die Verwaltungslasten für Unternehmen zu berücksichtigen, lenkte die Aufmerksamkeit auf die Kosten und schuf Verständnis für die Folgen von Regierungshandeln. Allerdings hat sich dieses Interesse noch nicht auf andere Folgenabschätzungen ausgedehnt. Es besteht kein Zweifel an den technischen Möglichkeiten und Fähigkeiten einzelner Ministerien, Gesetze auszuarbeiten (und innovative Instrumente wie eNorm zu entwickeln), doch müssen sie ermutigt werden, weiter zu gehen und sich das umfassendere Konzept der Rechtsetzungsqualität zu eigen zu machen. Angesichts des politischen Hintergrunds ist die Fähigkeit der Beamten in Deutschland, effektiv und begeistert mit Instrumenten und Verfahren der besseren Rechtsetzung zu arbeiten, entscheidend und könnte Politiker dazu ermutigen, ebenfalls an diesem Prozess mitzuwirken. Der Ansatz zur Förderung des Kulturwandels muss zwei Anforderungen erfüllen. Erstens benötigt er Durchsetzungskraft. Qualitätskontrolle, Anreizmechanismen und Sanktionen für Nichteinhaltung sind erforderlich, um zu gewährleisten, dass die Verfahren respektiert und schlechte Entwürfe abgelehnt werden. Die Qualitätskontrolle wird in gewissem Umfang bereits vom NKR sichergestellt (zumindest für Verwaltungslasten), könnte jedoch ausgebaut werden, indem der Geschäftsstelle Bürokratieabbau (bzw. den Ministerien) die Befugnis eingeräumt wird, unzureichende Entwürfe anzufechten und ihre Überarbeitung zu verlangen. Verschiedene europäische Länder haben auch besondere Mechanismen

entwickelt, wie z.B. die Knüpfung der Haushalte und der Leistungsbewertung der Mitarbeiter an die Ergebnisse im Bereich bessere Rechtsetzung (Belohnung guter Arbeit, die sonst oft unbeachtet bleibt). Zweitens muss die Ausbildung im Bereich bessere Rechtsetzung einen hohen Stellenwert einnehmen. Die Ausbildung von Beamten ist wichtig, und die Vermittlung besonderer Techniken der besseren Rechtsetzung beginnt sich im System zu etablieren. Sie muss jedoch hinsichtlich Inhalt und Umfang systematischer erfolgen.

### Kasten 2.3 Empfehlung aus dem OECD-Bericht von 2004

- Förderung – insbesondere durch entsprechende Lehrgänge – der kontinuierlichen Weiterentwicklung einer Verwaltungskultur, die der Regulierungsqualität förderlich ist.

Es bedarf fortgesetzter Anstrengungen, um zu gewährleisten, dass die Regeln einer guten Rechtsetzung nicht nur in den Verfahrensleitlinien, sondern auch in der Mentalität der öffentlichen Verwaltungen verankert sind. Als Qualitätsmaßstab des staatlichen Handelns dient ein extrem formaljuristisches Konzept. Eine Reihe von Verantwortlichen ist sich inzwischen der Vorteile einer frühzeitigen Einbeziehung von Gesetzesfolgenabschätzungen in die Entscheidungsfindung bewusst; diese Erkenntnis sollte sich auch in anderen Ressorts und Regulierungsbehörden durchsetzen, damit die Entwicklung qualitativ hochwertiger Regulierungen im Rahmen eines weitreichenden, kontinuierlichen Prozesses gefördert wird. Die Entstehung einer solchen institutionellen Kultur könnte erleichtert werden, indem die Sicherung der Regulierungsqualität als fester Bestandteil in die Ausbildung nicht nur des Verwaltungsnachwuchses, sondern auch in die Weiterbildung der höheren Beamten aufgenommen wird, die mit dem Regulierungsprozess befasst sind.

**Empfehlung 2.5 Es sollte geprüft werden, wie die Kapazitäten und das Interesse der Beteiligten an der Regulierungsqualität, insbesondere in Bezug auf die Ex-ante-Folgenabschätzung, gestärkt werden können. Die Anreize für Leistungsträger sollten verstärkt werden, wobei auf Ideen anderer EU-Länder zurückgegriffen werden kann. Die Ausbildung von Beamten sollte überprüft werden, und es sollte sichergestellt werden, dass Techniken der besseren Rechtsetzung integraler Bestandteil der Ausbildung und eine Voraussetzung für alle Beamten (auch leitende) sind, die sich der Problematik der Regulierungsqualität bewusst sein müssen.**

Neben der Exekutive spielt das Parlament eine wichtige Rolle und trug positiv zur Entwicklung des Programms für den Bürokratieabbau bei. Der Bundestag unterstützte das Programm der Bundesregierung für Bürokratieabbau aktiv, insbesondere durch die Zustimmung zur Einrichtung des NKR. Gesetzentwürfe enthalten eine Stellungnahme des NKR über die zu erwartenden Verwaltungskosten für Unternehmen, dem Parlament wird ein Jahresbericht vorgelegt, und es kann den NKR jederzeit konsultieren, was das parlamentarische Interesse an den Kosten der Rechtsetzung weiter erhöht hat. Auf Initiative eines Bundestagsausschusses wurde das „Regulierungskosten-Modell“ (vgl. Kapitel 5) als mögliche Methode vorgeschlagen. Das Parlament beteiligte sich auch aktiv an der Rechtsvereinfachung. Zudem nimmt auch das Interesse des Parlaments an Fragen der nachhaltigen Entwicklung rasch zu, was in dem vom Bundestag eingerichteten parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung zum Ausdruck kommt. Wie in einigen anderen europäischen Ländern deutet dies darauf hin, dass sich das Parlament dem Thema bessere Rechtsetzung verstärkt zuwendet.

Nicht zuletzt spielen die Länder eine entscheidende Rolle für jede zukünftige Strategie der besseren Rechtsetzung, mit der wirklich etwas bewegt werden soll. Der langfristige Erfolg besserer Rechtsetzung hängt in Deutschland von einer stärkeren Zusammenarbeit

zwischen der Bundesregierung und den Ländern ab, die u.a. gemeinsame Ziele definieren müssen. Weil es die föderale Natur des deutschen Staates widerspiegelt, gestaltet sich das deutsche System der Erstellung von Rechtsvorschriften komplex. 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). Die Qualität der Rechtsvorschriften und die mit diesem Regelungsablauf verbundenen Lasten können nur durch gemeinsame Bemühungen angegangen werden. Derzeit werden nahezu alle Vorhaben der besseren Rechtsetzung in Deutschland entweder auf Bundesebene oder auf Länderebene durchgeführt. Allerdings setzt sich allmählich die Einsicht durch, dass gemeinsame Bemühungen unternommen werden müssen, insbesondere hinsichtlich des Programms für Bürokratieabbau, das jetzt Pilotprojekte umfasst, in denen die Folgen der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder untersucht werden.

---

**Empfehlung 2.6 Der Dialog mit den Ländern über bessere Rechtsetzung sollte aufbauend auf bestehenden Vorhaben intensiviert werden. Es sollten Verfahren geprüft werden, um auf gemeinsame Themen aufmerksam zu machen und Ideen auszutauschen. Beispielsweise sollte ein Programm für Abordnungen zwischen der Bundesregierung und den Ländern intensiviert werden, damit Mitarbeiter Erfahrungen aus erster Hand sammeln können. Weitere Empfehlungen zur Stärkung der Bund-Länder-Beziehung finden sich in Kapitel 8.**

---

## Hintergrund

### **Verwaltungsstrukturen in Deutschland**

Die deutschen Verwaltungsstrukturen weisen folgende Merkmale auf:

- **Rechtsstaatlichkeit.** Dieses Prinzip räumt der Verfassung (Grundgesetz) eine zentrale Rolle ein. Aus historischen Gründen werden die Verfassung sowie die daraus abgeleiteten formalen Verfahrensregeln hoch geachtet. Regulierungsreformen nahmen daher in der Regel auf die zu Grunde liegenden traditionellen Strukturen und Verfahren Rücksicht, so dass sie eher durch eine allmähliche Entwicklung denn durch abrupte, bahnbrechende Änderungen geprägt waren. Förmlichkeit, Rechtskonformität und Klarheit in der Gesetzgebung sind starke traditionelle Merkmale des Systems. Doch obwohl weiterhin stark an Traditionen festgehalten wird, scheinen immer mehr Initiativen und Versuche unternommen zu werden, um neue Ansätze zu finden (z.B. die Einrichtung des Normenkontrollrats).
- **Kooperativer Föderalismus.** Das Bund-Länder-Verhältnis beruht auf dem komplexen Grundsatz des kooperativen Föderalismus. Aus historischen und anderen Gründen sind die Länder vollwertige, eigenständige Staaten, was die Anzahl der Entscheidungsinstanzen im System erhöht und zu einer Vielzahl von Ansätzen bei der Umsetzung der Reformen führt. Die Politisierung der Reformagenda vom Beginn der Debatte an ist stärker als in anderen Staaten, da Verhandlungen notwendig sind und ein oft schwieriges politisches Gleichgewicht zwischen den Interessen der verschiedenen Teile des bundesstaatlichen Systems gewahrt werden muss. Oft verlangsamt dies die Entscheidungsverfahren. Die Meinungen der Länder müssen formell und frühzeitig einbezogen werden, z.B. durch Übermittlung von Gesetzesvorhaben an den Bundesrat (der die Länder vertritt), bevor sie dem Bundestag vorgelegt werden. Ein

Hauptziel der Verfassungsreform von 2006 war die Verschlinkung, Vereinfachung und Beschleunigung wichtiger Teile des Entscheidungsfindungsprozesses.

- **Autonome Bundesministerien.** Zusammenarbeit und Konsens sind ebenfalls wesentliche Merkmale der Arbeitsweise der Bundesregierung. Das Ressortprinzip bedeutet, dass das Kanzleramt eher als Koordinator auftritt und weniger als Initiator von Gesetzen. Zentrifugalkräfte müssen eingedämmt werden, und es ist schwierig, die Reform zu zentralisieren, eine klare Federführung innerhalb der Bundesregierung festzulegen und einen gemeinsamen, ebenenübergreifenden Reformansatz zu finden.
- **Ein politisches System auf der Grundlage von Konsens und Kompromiss.** Die Natur von Koalitionsregierungen und die unterschiedlichen Zyklen für Bundes- und Landeswahlen tragen zur Komplexität der politischen Steuerung bei.

#### Kasten 2.4 Institutioneller Rahmen des Politikprozesses, der Gesetzgebung und des Gesetzesvollzugs in Deutschland (auf Bundesebene)

##### Exekutive

Die Bundesregierung setzt sich aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern zusammen. Der Bundeskanzler ist das einzige gewählte Mitglied der Bundesregierung. Er besitzt das verfassungsmäßige Recht, die Anzahl der Ministerien und ihre Portfolios festzulegen und die Minister auszuwählen. In der Legislaturperiode 2005-2009 gab es 14 Ministerien<sup>1</sup>.

Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik, d.h. er setzt verbindliche Prioritäten für die Regierungstätigkeit. Im Verteidigungsfall ist er der oberste Befehlshaber der Bundeswehr. Durch diese verschiedenen Befugnisse verfügt der Bundeskanzler über ein breites Spektrum exekutiver Instrumente, so dass seine Amtsgewalt der von Staatspräsidenten in Präsidialdemokratien vergleichbar ist.

Der Bundeskanzler wird zu Beginn jeder Legislaturperiode auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag gewählt.

Die tatsächlichen Befugnisse des Kanzlers sind in der Praxis eingeschränkter, was zunächst einmal darauf zurückzuführen ist, dass im Allgemeinen keine Partei die alleinige Mehrheit im Bundestag erreicht, so dass eine Koalition (Bündnis zwischen Parteien) gebildet werden muss, um einen Kanzler zu wählen. Koalitionsvereinbarungen greifen bestimmte Themen auf, z.B. die Zuweisung von ministeriellen Aufgaben im Bundeskabinett. Die Koalition stellt außerdem ein Programm auf, das den generellen Kurs für die Amtszeit der Regierung vorgibt<sup>2</sup>.

Bei zahlreichen Gesetzesverfahren ist die Zustimmung des Bundesrats erforderlich, der die Länder vertritt. Da die Wahlen in den Ländern nicht unbedingt mit der Legislaturperiode des Bundestags übereinstimmen, kann sich die politische Zusammensetzung des Bundesrats während der Amtszeit der Bundesregierung ändern, so dass sich unterstützende Mehrheiten verschieben können. Um dies zu vermeiden, einigte sich die große Koalition 2006 auf eine Verfassungsänderung, um die Anzahl der Gesetzesvorschläge zu verringern, die der Zustimmung des Bundesrats bedürfen.

Ein dritter Faktor, der die Befugnisse des Kanzlers einschränkt, ist die Unabhängigkeit der Bundesminister. Unter Einhaltung der vom Kanzler vorgegebenen Richtlinien sind sie allein zuständig für die Führung ihrer jeweiligen Ressorts und die Einbringung von Gesetzesinitiativen. Entsprechend des Ressortprinzips kann der Bundeskanzler daher nicht in einzelne Politikbereiche eingreifen. Wenn ein Thema mehrere Ministerien betrifft, muss das federführende Ministerium die übrigen Ministerien einbinden. Kann keine Einigung über Entwürfe oder Stellungnahmen erreicht werden, entscheidet das Bundeskabinett als Kollegium nach dem Mehrheitsprinzip (Prinzip kollegialer Kabinettsentscheidung). Wird keine Lösung gefunden, entscheidet der Kanzler als *primus inter pares* über das Thema.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Alle Bundesministerien sind gleich strukturiert. Jeder Bundesminister wird von einem oder zwei parlamentarischen Staatssekretären sowie einem oder mehreren beamteten Staatssekretären unterstützt. Erstere sind Mitglieder des Bundestags, die neben ihrem eigenen politischen Mandat den Minister in seiner parlamentarischen Arbeit unterstützen. Letztere sind Spitzenbeamte, die den Minister bei der Leitung des Ministeriums unterstützen. Abteilungsleiter und Staatssekretäre sind politische Beamte, die jederzeit von ihrem Minister entlassen werden können. Mehrere Ministerien verfügen über einen wissenschaftlichen Beirat, der ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Seite steht. Bund und Länder koordinieren ihre Arbeit im Rahmen der Fachministerkonferenzen, die durch mehrere ständige Arbeitsgruppen unterstützt werden. Darüber hinaus gibt es mehrere informelle Gremien, die sich zumeist aus Vertretern von Bund und Ländern zusammensetzen und in denen über bestimmte Maßnahmen beraten werden kann.

Aufgaben der Exekutive werden auf Bundesebene von der Bundesverwaltung ausgeführt. Sie unterteilt sich in eine unmittelbare Verwaltung (alle Behörden, die einem Bundesministerium direkt unterstehen) und eine mittelbare Verwaltung. Im letzteren Fall werden Aufgaben der Bundesverwaltung an eigenständige rechtsfähige Organisationen (d.h. sie dürfen in ihrem eigenen Namen handeln) übertragen, die durch Selbstverwaltungsgremien geführt werden. Die Bundesministerien prüfen lediglich, ob die Aufgaben rechtskonform ausgeführt werden. Auf Bundesebene wird dieses Prinzip hauptsächlich zur Verwaltung der Sozialversicherungssysteme (Renten-, Kranken-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung) eingesetzt.

### **Legislative**

Die Legislative auf Bundesebene beruht auf zwei Säulen. Der Bundestag ist das Parlament aller Deutschen und oberstes Gesetzgebungsorgan auf Bundesebene. Er wird alle vier Jahre direkt gewählt und besteht aus mindestens 598 Mitgliedern. Je nach Wahlergebnis können Parteien proportional zusätzliche Überhangmandate zugewiesen werden. Um eine Zersplitterung zu vermeiden, kann eine Partei nur in den Bundestag einziehen, wenn sie mindestens drei Sitze in der Direktwahl der einzelnen Wahlkreise oder fünf Prozent aller Stimmen erhält. Die Hauptaufgabe des Bundestags ist die Verabschiedung von Gesetzen und die Kontrolle der Regierung. Er wählt auch den Bundeskanzler.

Neben dem Bundestag gibt es den Bundesrat, der ein unabhängiges Verfassungsorgan ist (und somit keine „zweite Kammer“), in dem die Länder auf Bundesebene vertreten sind und an der Bundesgesetzgebung sowie EU-Angelegenheiten teilhaben. Seine Mitglieder werden direkt von der Regierung jedes Landes benannt. Sie sind daher keine gewählten Abgeordneten, sondern vertreten die Länderregierungen. Sitze im Bundesrat sind nach demografischen Gesichtspunkten verteilt; je nach Bevölkerungsstärke hat jedes Land drei bis sechs Sitze. Stimmen werden als Block abgegeben. Mitglieder des Bundesrats folgen den Abstimmungsanweisungen ihrer Landesregierung. Jedes Land darf nur einstimmig abstimmen. Bei Unstimmigkeiten zwischen Koalitionspartnern in einer Landesregierung enthalten sich die Abgeordneten in der Regel der Stimme. Alle Gesetzesvorschläge und Rechtsverordnungen müssen zur Zustimmung oder Stellungnahme an den Bundesrat übermittelt werden. Das Grundgesetz sieht je nach Art des Gesetzes zwei Möglichkeiten der Beteiligung vor. Wenn der Bundesrat einem zustimmungspflichtigen Gesetz nicht zustimmt, kann der Vermittlungsausschuss einberufen werden (vgl. Kasten 4.8).

### **Bundespräsident**

Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt. Er oder sie vertritt die Bundesrepublik im In- und Ausland. Der Präsident ernennt darüber hinaus den Kanzler, die Mitglieder der Bundesregierung, Richter, hochrangige Beamte und Offiziere. Der Präsident kann die Regierung entlassen und in Ausnahmefällen das Parlament auflösen und Neuwahlen ausrufen. Allerdings wird die Staatsgewalt von der Bundesregierung ausgeübt. Der Präsident verkündet Rechtsakte (macht sie rechtsverbindlich). Im Falle eines verfassungsrechtlichen Konflikts kann der Präsident

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

die Verkündung verweigern, er besitzt jedoch kein politisches Vetorecht. Der Präsident wird von der Bundesversammlung (bestehend aus Mitgliedern des Bundestags und einer gleichen Anzahl von Personen, die von den Landesparlamenten gewählt wurden) für eine fünfjährige Amtszeit gewählt. Die Amtszeit kann einmal verlängert werden.

### **Judikative**

Das deutsche Rechtssystem steht in der Tradition des europäischen kodifizierten Zivilrechts. Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) wurde Ende des 19. Jahrhunderts erstellt und diente als Muster für andere Zivilgesetze.

Oberstes Gericht ist das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Die 16 Richter des obersten Gerichts überwachen die Einhaltung des Grundgesetzes und klären Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern. Sie entscheiden ausschließlich auf Antrag, und ihre Entscheidungen sind endgültig. Das Bundesverfassungsgericht hat die Hoheit über die Auslegung der Verfassung gegenüber allen deutschen Gerichten. Alle Bundesorgane müssen sich an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts halten.

Jedes Land hat ein Landesverfassungsgericht. Wenn ein Landesgesetz als unvereinbar mit der jeweiligen Landesverfassung angesehen wird, wenden sich die Gerichte an das Landesverfassungsgericht, das gemäß Landesgesetz zuständig ist. Wird eine Rechtsnorm von einem Gericht für verfassungswidrig erklärt, muss sie zur unabhängigen Prüfung an das Verfassungsgericht übermittelt werden (konkrete Normenkontrolle). Rechtsnormen können vom Verfassungsgericht auch ohne besonderen Antrag geprüft werden (abstrakte Normenkontrolle)<sup>3</sup>.

Neben ordentlichen Gerichten, die sich mit Straf- und fast allen Zivilsachen befassen, unterteilt sich die Justizverwaltung in Arbeits-, Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichte. Es gibt insgesamt ca. 21 000 unabhängige Richter, die zumeist auf Lebenszeit berufen werden.

### **Regulierungsbehörden**

Die Regulierungsbehörden auf Bundesebene befassen sich mit Themen im Bereich der ausschließlichen Kompetenz des Bundes. Sie entstanden nach Bedarf und spiegeln die Besonderheiten des Bereichs oder der Themen wider, für die sie zuständig sind. Sie befassen sich meist mit der Durchführung und dem Vollzug von Gesetzen und Verordnungen und haben (mit einigen wichtigen Ausnahmen) keine eigenen Gesetzgebungsbefugnisse. Einige wurden kurz nach der Gründung der Bundesrepublik eingerichtet (z.B. das Bundeskartellamt 1958). Andere sind noch relativ jung (z.B. die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die 2002 durch Zusammenlegung dreier Aufsichtsorgane entstand).

Es gibt drei Hauptarten von Behörden (siehe Anhang B). Zur ersten Gruppe gehören die Bundesoberbehörden, die unter der Fach- und Rechtsaufsicht der Bundesministerien Gesetze und Verordnungen ausführen. Die zweite Gruppe bilden selbstverwaltete Behörden, die für die Ausführung von Bundesaufgaben, insbesondere im Sozialversicherungssektor, zuständig sind. Die dritte Gruppe umfasst Behörden, die für Tätigkeiten der Bundesverwaltung sowie andere wichtige Tätigkeiten des Bundes zuständig sind. Dazu zählen die Bundesfinanzverwaltung, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, die Bundeswehr und die Bundespolizei.

Auf Bundesebene gibt es etwa 440 Behörden. Von den 474 000 Bundesbediensteten arbeiten 5% in den Bundesministerien und 95% in den nachgeordneten Behörden.

1. In der 16. Legislaturperiode gab es 14 Ministerien: Auswärtige Angelegenheiten, innere Angelegenheiten, Justiz, Finanzen, Wirtschaft, Arbeit und Soziales, Nahrungsmittel und Landwirtschaft, Verteidigung, Familie und Frauen, Gesundheit, Verkehr und Bau, Umwelt, Bildung und Forschung sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit.
2. Koalitionsregierungen sind der Normalfall: Seit 1949 gab es 21 solcher Regierungen. Große Parteien ziehen in der Regel kleinere Parteien als Koalitionspartner vor. Dauerhafte Koalitionen waren z.B. Sozialdemokraten/Liberale (1969-1982), CDU/CSU und FDP (1982-1998) und Sozialdemokraten/Grüne (1998-2005). Zwischen 2005 und 2009 regierte eine große Koalition aus CDU/CSU und SPD.
3. Gemäß §47 der Verwaltungsgerichtsordnung und §13 (Nr. 6, 76 ff.) des Bundesverfassungsgesetzes.

### Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung

Der institutionelle Rahmen Deutschlands gründet sich auf die Verfassung von 1949 und zeichnet sich durch Stabilität und Robustheit aus. Die Aufnahme der fünf ostdeutschen Länder in die Bundesrepublik im Jahr 1990 war zwar eine grundlegende Veränderung, doch die institutionellen und strukturellen Aspekte dieser Aufnahme wurden durch die Entscheidung gemildert, das Modell der alten Länder auch auf die neuen Länder anzuwenden. Kurz, dieses Ereignis führte zu keinen wesentlichen Reformen des deutschen Staatsaufbaus. Daher haben sich die grundlegenden Strukturen der öffentlichen Verwaltung seit 1949 nicht wesentlich geändert.

Mit zwei großen Reformen wurden jedoch einige zentrale Fragen in Bezug auf die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder, die Merkmale der Bundesgesetzgebung und ihrer Umsetzung durch die Länder sowie die finanziellen Beziehungen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen neu geregelt (Kasten 2.5).

Auch die strategischen Kapazitäten der Bundesregierung wurden in den letzten Jahren erweitert, z.B. mit der Schaffung des Planungstabs im Jahr 2005, der von einem Minister für besondere Aufgaben, dem Chef des Kanzleramts, geleitet wird (anstatt eines nachgeordneten Staatssekretärs). Ziel war die Stärkung der Vorausplanung der Bundespolitik und -gesetzgebung sowie der Position des Kanzleramtes gegenüber den Ministerpräsidenten der Länder, doch in der Praxis blieb der Einfluss des Stabs begrenzt. Gleichzeitig spiegelt sich das steigende Interesse an nachhaltiger Entwicklung in der Einrichtung eines speziellen Stabs im Bundeskanzleramt sowie zweier Beratungsgremien wider: des parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung<sup>1</sup> und des Rats für nachhaltige Entwicklung<sup>2</sup>. Zudem gibt es im Kanzleramt gemäß Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 jetzt eine Geschäftsstelle für Bürokratieabbau, welche die Umsetzung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ zur Verringerung der Verwaltungslasten von Unternehmen koordiniert. Die Geschäftsstelle wurde gleichzeitig mit dem Sekretariat des Normenkontrollrats (siehe unten) eingerichtet.

#### Kasten 2.5 Die deutsche Föderalismusreform

##### Föderalismusreform I (Modernisierung des föderalen Systems)

Die erste Reihe von Reformen, die 2006 in Kraft trat, zielte darauf ab, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Bundes und der Länder zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten besser zuzuordnen und die Transparenz, Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Dabei wurde das Grundgesetz geändert und das Föderalismusreformbegleitgesetz verabschiedet.

Zentrale Reformmaßnahmen waren:

- Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in überregional bedeutsamen Bereichen sowie der Länder in regionalbezogenen Regulierungsfeldern;
- Abschaffung der Rahmengesetzgebung durch sachgerechte Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern;
- Abbau gegenseitiger Blockaden durch Reduzierung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze;
- Stärkung der Möglichkeiten der strategischen Kooperation von Bund und Ländern im Bildungs- und Wissenschaftsbereich;
- Abbau von Mischfinanzierungen; und

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- grundgesetzliche Verankerung des nationalen Stabilitätspakts und Einführung einer Bund/Länder-Verteilung etwaiger Sanktionslasten wegen Verstoßes gegen den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (65%/35%).

Mit der Föderalismusreform I sollte darüber hinaus die Autonomie der Hochschulen gestärkt werden. Daher wurde die Rahmengesetzgebung abgeschafft, um das Hochschulrahmengesetz aufheben zu können.

#### **Föderalismusreform II (Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern)**

Die zweite Phase der Reform wurde durch den Beschluss des Bundestages und des Bundesrats im Dezember 2006 eingeleitet, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen einzusetzen. Die Kommission sollte Vorschläge zur Modernisierung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern mit dem Ziel erarbeiten, diese an die veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands anzupassen.

Mit der Reform wurde eine Obergrenze für die Aufnahme von Schulden eingeführt, um die Verschuldung auf Bundes- und Länderebene zu begrenzen. Andere Maßnahmen zielten auf die Vermeidung und Bewältigung von Haushaltskrisen sowie eine Effizienzsteigerung bei der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ab. Die Reform wurde im August 2009 abgeschlossen. Die Beschränkung der Möglichkeiten zur Neuverschuldung wurde mit einer Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder des Bundestages und einer Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder des Bundesrats verabschiedet. Eine Änderung dieser Entscheidung erfordert dieselben Mehrheiten.

#### **Länderbeteiligung**

Die Länder wurden an den Koalitionsgesprächen im Jahr 2005 zum Thema Föderalismusreform beteiligt. Die Koalitionsvereinbarung wies darauf hin, dass der Bundestag und die Länder zu den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen und der begleitenden Gesetzgebung konsultiert werden. Auf Konferenzen der Ministerpräsidenten der Länder wurden die Vorschläge diskutiert und gebilligt. Bei anderen Aspekten des Programms für bessere Rechtsetzung des Bundes werden den Ländern in der Koalitionsvereinbarung nicht ausdrücklich Aufgaben zugewiesen.

Quelle: Nationales Reformprogramm Deutschland 2005–2008. Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007, 8. August 2007, unter [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/GE\\_nrp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/GE_nrp_en.pdf) (letzter Zugriff am 2. Mai 2009), S. 26–27.

### ***Entwicklungen in deutschen Institutionen für bessere Rechtsetzung***

Die Einrichtung einer Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt sowie des Normenkontrollrats sind wohl die wichtigsten Entwicklungen seit dem OECD-Bericht aus dem Jahr 2004. Auch der Planungsstab im Kanzleramt ist relativ neu und unterstreicht die Bemühungen um eine bessere Abstimmung von Gesetzesvorschlägen. Ebenfalls nennenswert sind die neuen Strukturen zur Förderung des E-Government. Gleichzeitig versuchten einige Ministerien, ihre Kapazitäten für bessere Rechtsetzung auszubauen: z.B. das Justizministerium mit einem Projekt zur Förderung der Verständlichkeit von Gesetzentwürfen, das von Linguisten unterstützt wird. Dieses Projekt wurde 2009 institutionalisiert. Auch in anderen Fachressorts fanden Veränderungen statt. Sie schufen und/oder verstärkten Einheiten und Personal für Themen der besseren Rechtsetzung, insbesondere bezüglich des Programms zum Bürokratieabbau und der E-Government-Strategie.

Tabelle 2.1 **Meilensteine der Entwicklung von Institutionen für bessere Rechtsetzung in Deutschland**

|      |  |
|------|--|
| 1992 | Einrichtung von Einheiten zur Koordinierung und Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in allen Ministerien   |
| 1999 | Einrichtung einer Stelle für Entbürokratisierung im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit  |
| 2001 | Einrichtung eines Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung   |
| 2005 | Einrichtung eines Planungstabs im Bundeskanzleramt   |
| 2006 | Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrats<br>Einrichtung einer Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt<br>Einrichtung eines Referats für nachhaltige Entwicklung im Bundeskanzleramt |

### **Wichtigste institutionelle Akteure für bessere Rechtsetzung auf Bundesebene**

#### **Exekutivzentrum des Staates**

Auf Bundesebene gibt es keinen zentralen Koordinator für alle Aspekte der besseren Rechtsetzung. Die folgenden Ministerien nehmen jedoch wichtige Aufgaben im Bereich bessere Rechtsetzung wahr; einige von ihnen haben ihre koordinierende Funktion in den letzten Jahren sogar verstärkt.

- **Das Bundeskanzleramt.** Das Kanzleramt fungiert im Wesentlichen als Koordinator und Verhandlungsplattform für die Bundesministerien. Es besteht aus Einheiten, welche die Fachressorts widerspiegeln. In diesen Einheiten arbeiten meist Mitarbeiter der Ministerien, welche ihre Arbeit begleiten, zur Schlichtung von Unstimmigkeiten beitragen und prüfen, ob Gesetzesvorschläge der allgemeinen Politik entsprechen. Seit 2005 koordiniert der Staatssekretärsausschuss das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Bei dieser Aufgabe wird der Ausschuss von einer besonderen Geschäftsstelle für Bürokratieabbau unterstützt, welche das Programm zur Verringerung von Verwaltungslasten der Unternehmen koordiniert und eng mit dem externen Beratungsgremium, dem Normenkontrollrat (siehe unten), zusammenarbeitet.
- **Das Bundesministerium des Innern.** Das Ministerium spielt eine wichtige Rolle im Regulierungsverfahren. Wie das Bundesministerium der Justiz prüft es die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzentwürfen. Das Ministerium überwacht die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung, wenn die Bundesministerien Gesetzentwürfe ausarbeiten; dazu gehört auch eine Prüfung, ob die notwendigen Folgenabschätzungen durchgeführt wurden. Es bietet rechtliche und praktische Unterstützung bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen, vor allem mittels seiner elektronischen Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten. Das Ministerium übernimmt auch die Federführung für die E-Government-Strategien der Bundesregierung (einschließlich der elektronischen Konsultation) und erhöht so seine Präsenz bei externen Beteiligten. In dieser Funktion stellt es auch das Sekretariat für den Staatssekretärsausschuss für das Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ einschließlich des Programms E-Government 2.0 zur Verfügung.
- **Das Bundesministerium der Justiz.** Das Ministerium spielt eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung von Gesetzen. Es muss konsultiert werden und eine Stellungnahme darüber abgeben, ob ein Vorschlag die rechtlichen Anforderungen erfüllt, bevor er an das Bundeskabinett weitergeleitet werden kann. Das Ministerium ist für die Rechtsförmlichkeit zuständig und nimmt, wie das Bundesministerium des Innern, Stellung zur Vereinbarkeit der Gesetzentwürfe mit übergeordneten Rechtsakten, insbesondere der Verfassung.

- **Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.** Das Ministerium muss zu den obligatorischen Elementen der Gesetzesfolgenabschätzung, d.h. Abschätzung der Kosten für die Wirtschaft sowie kleine und mittelständische Unternehmen, sowie zu den Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau und die Verbraucher konsultiert werden. Es spielt eine wichtige Rolle bei der Koordinierung von EU-Angelegenheiten einschließlich der Umsetzung in deutsches Recht. Vor der Einführung des neuen SKM zum Bürokratieabbau, das vom Bundeskanzleramt koordiniert wird, erfüllte es, wie im OECD-Bericht aus dem Jahr 2004 beschrieben, eine wichtige Aufgabe bei der Vereinfachung und Verringerung von Lasten.
- **Das Bundesministerium der Finanzen.** Es prüft die Auswirkungen auf öffentliche Ausgaben und Einkünfte und wird zu allen Auswirkungen auf den Haushalt konsultiert.

#### Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt

Die Geschäftsstelle für Bürokratieabbau wurde mit Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 eingerichtet. Sie koordiniert und überwacht die Umsetzung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Sie besteht aus 12 Beamten, die aus den Fachressorts entsandt wurden. Die Geschäftsstelle arbeitet bei technischen Fragen der SKM-Methode eng mit einer Einheit im Statistischen Bundesamt (etwa 100 Mitarbeiter) und mit dem Normenkontrollrat sowie mit den Fachressorts hinsichtlich ihrer Pläne zum Bürokratieabbau zusammen. Der Staatsminister im Bundeskanzleramt dient als Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung und leitet den Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau (siehe unten).

Die Geschäftsstelle unterstützt den Staatsminister bei der Umsetzung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“.

#### Nationaler Normenkontrollrat

Der Normenkontrollrat (NKR) wurde als unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium außerhalb der Exekutive eingerichtet. Die Einrichtung des NKR wurde von CDU, CSU und SPD in der Koalitionsvereinbarung von 2005 beschlossen und im August 2006 per Gesetz ratifiziert<sup>3</sup>. Aufgabe des NKR ist es, die Bundesregierung beim Abbau von mit Bundesgesetzen verbundenen Bürokratielasten zu unterstützen. Dabei konzentriert er sich ausschließlich auf Verwaltungskosten. Daher prüft er weder materielle Befolgungskosten noch direkte Finanzkosten, oder „Irritationskosten“, d.h. Kosten, die ein Ärgernis für die Unternehmen darstellen, aber nicht unbedingt von der SKM-Methode erfasst werden. Der NKR unterstützt insbesondere die Ausarbeitung von Gesetzen, bevor die Entwürfe dem Bundeskabinett zur Entscheidung vorgelegt werden. Auf Anfrage greift der NKR in den Entscheidungsprozess ein und berät die Ausschüsse des Bundestags. Seine Aufgaben umfassen:

- Ex-ante-Abschätzung der Kosten, Unterstützung bei der Prüfung und Messung von durch neue Rechtsvorschriften entstehenden Verwaltungslasten;
- Ex-post-Abschätzung, Beratung bei der laufenden Messung von Informationspflichten aus bestehenden Rechtsvorschriften;
- Unterstützung bei der Ermittlung von Möglichkeiten zum Bürokratieabbau;
- Unterstützung der Entwicklung des Standardkosten-Modells (SKM) und
- Beobachtung der Initiativen zum Bürokratieabbau auf EU-Ebene.

Der NKR besteht aus acht Mitgliedern, die vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundeskanzlerin im September 2006 ernannt wurden. Ihre Amtszeit beträgt fünf Jahre (so dass sie über die Legislaturperiode hinaus tätig sein können) und kann verlängert werden. Die Mitglieder sind Vertreter von Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, öffentlicher

Verwaltung und Justiz. Sie arbeiten unabhängig und freiwillig und erhalten keine Vergütung (nur Kostenerstattung). Der NKR wird von einem Sekretariat im Bundeskanzleramt unterstützt, das derzeit aus neun Beamten besteht.

### Institutionelle Unterstützung für die E-Government-Strategie

Die höhere Bedeutung von E-Government-Strategien auf Bundesebene führte zur Einrichtung einer neuen institutionellen Struktur zur Gestaltung und Koordinierung der Strategie (Kasten 2.6).

#### Kasten 2.6 **Institutionelle Unterstützung für E-Government-Strategien in der öffentlichen Verwaltung**

##### **Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik**

Zentrales Element des 2007 eingeführten CIO-Konzepts ist der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik. Angesiedelt im Bundesministerium des Innern, dient der Beauftragte als zentraler Ansprechpartner für die Länder, Kommunen und die Wirtschaft bei der Zusammenarbeit in IT-Fragen. Er hat die Aufgabe, die ressortübergreifende IT-Koordinierung innerhalb der Bundesregierung zu einer ressortübergreifenden IT-Steuerung auszubauen. Darüber hinaus ist er zuständig für:

- die Entwicklung einer Strategie für E-Government, IT und IT-Sicherheit auf Bundesebene;
- die Überwachung des IT-Sicherheitsmanagements im Bund;
- die Entwicklung einer Architektur sowie von Standards und Methoden für die IT des Bundes; und
- die Überwachung der Bereitstellung der zentralen IT-Infrastruktur des Bundes.

Zudem ist der Beauftragte an Gesetzes- und anderen Regelungsvorhaben mit wesentlichen Auswirkungen auf die IT der öffentlichen Verwaltung beteiligt. Er übt seinen Einfluss über den IT-Rat, die IT-Steuerungsgruppe sowie durch Stellungnahmen aus.

Seit dem 1. Januar 2008 übt der Staatssekretär des Bundesministeriums des Innern die Funktion des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik aus. Er wird von etwa 100 Mitarbeitern des IT-Stabs (im Bundesministerium des Innern) unterstützt. Die Mitarbeiter des Stabs sind Informationswissenschaftler, Politikwissenschaftler, Juristen und Wirtschaftswissenschaftler. Im Rahmen des zweiten Konjunkturpakets erhielt der Beauftragte Verantwortung für ein Budget von ca. 500 Mio. Euro. Das Geld wird für rd. 300 IT-Projekte und E-Government eingesetzt, um den IT-Sektor zu fördern.

##### **IT-Beauftragte**

Neben der Ernennung eines IT-Beauftragten der Bundesregierung wird gemäß dem CIO-Konzept in jedem Ministerium ein IT-Beauftragter (CIO) mit weitreichenden Befugnissen, einschließlich der Verantwortung für die Überwachung der ordnungsgemäßen Umsetzung von IT-Projekten in seinem/ihrem Ministerium, eingesetzt.

##### **IT-Rat und IT-Steuerungsgruppe**

Die IT-Beauftragten treten im IT-Rat zusammen, dem zentralen Beschlussgremium für die ressortübergreifende IT-Steuerung im Bund. Der IT-Rat wird vom IT-Beauftragten der Bundesregierung geleitet und beschließt einstimmig. Ein weiteres durch den Beschluss von Dezember 2007 eingerichtetes Gremium ist die IT-Steuerungsgruppe. In ihr wirken der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, der Haushaltsstaatssekretär des Bundesministeriums der Finanzen sowie der Leiter der Zentralabteilung des Bundeskanzleramtes zusammen. Ihre Hauptaufgabe ist die Verzahnung von politischer und haushaltsmäßiger IT-Steuerung. Ferner ist die Gruppe zentrale Koordinierungsstelle für IT-Großprojekte.

### ***Koordinierung der besseren Rechtsetzung im Bund***

Es gibt einen ständigen Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau, der vom Staatsminister im Kanzleramt geleitet wird, der gleichzeitig als Koordinator der Bundesregierung für das Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung fungiert. Zu den Aufgaben des Koordinators und des Staatssekretärsausschusses zählen:

- Umsetzung und Koordinierung des Programms für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung;
- Beschlüsse über einheitliche, verbindliche Methoden für Erhebungen nach dem SKM;
- Anwendung, Überwachung und Verfeinerung der Methode und
- Vermittlung bei Unstimmigkeiten zwischen Bundesministerien und dem Nationalen Normenkontrollrat.

Seit 2001 gibt es auch einen ständigen Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung. Seine Mitglieder sind großenteils dieselben wie die des Ausschusses für Bürokratieabbau, doch wird er vom Chef des Bundeskanzleramts geleitet und nicht vom Staatsminister im Bundeskanzleramt.

### ***Die Rolle der Regulierungsbehörden bei der besseren Rechtsetzung***

Bundesoberbehörden erlassen in der Regel keine eigenen Rechtsvorschriften und haben auch keine eigenen Strategien für bessere Rechtsetzung entwickelt. Allerdings sieht die gemeinsame Geschäftsordnung vor, dass Bundesoberbehörden Ministerien bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften unterstützen, die sie betreffen. Sie sind hinsichtlich Konsultation und Kommunikation an keinerlei allgemeine Regeln oder Leitlinien gebunden. Einige Behörden haben eigene Initiativen für bessere Rechtsetzung ergriffen. Die BaFin berechnet beispielsweise die Kosten von Gesetzentwürfen und Bestimmungen im Zuständigkeitsbereich des Bundesfinanzministeriums. Dazu werden häufig Konsultationen durchgeführt.

Sozialversicherungsbehörden nehmen mittlerweile an dem Programm für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau teil (siehe Kapitel 5).

### ***Die Rolle der Legislative bei der besseren Rechtsetzung***

Der Bundestag unterstützte die Initiative der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau aktiv, insbesondere durch eine Initiative der Regierungsparteien im Jahr 2006 zur Einrichtung eines unabhängigen Aufsichts- und Beratungsgremiums (NKR, Normenkontrollrat). Dem Bundestag vorgelegte Gesetzentwürfe enthalten nun nicht nur die üblichen Informationen zu Gesetzesfolgen, sondern auch eine Stellungnahme des NKR über die zu erwartenden Verwaltungskosten von Unternehmen (Messung mit Hilfe des SKM). Darüber hinaus können Bundestag und Bundesrat den NKR jederzeit während ihrer Beratungen konsultieren. Dies stärkt die Berücksichtigung von Verwaltungslasten im Gesetzgebungsverfahren. Am Ende der letzten Legislaturperiode forderte der Bundestag die Regierung auf, auch andere Regulierungskosten zu berücksichtigen. Auf Initiative eines Bundestagsausschusses wurde das „Regulierungskosten-Modell“ als mögliche Methode für den NKR vorgeschlagen<sup>4</sup>. Auch das Parlament beteiligte sich aktiv an der Rechtsvereinfachung, z.B. bei dem seit 2003 stattfindenden „Frühjahrsputz“ zur Aufhebung überflüssiger Rechtsvorschriften. Zu diesem Zweck wurden elf Vereinfachungsgesetze verabschiedet. Ein datenbankunterstütztes Überwachungsverfahren erlaubt es seit 2009, die Auswirkungen der Änderungen am parlamentarischen Verfahren auf die Bürokratie zu prüfen.

Das Thema Bürokratieabbau wird von den zuständigen Ausschüssen beraten. Weder im Bundestag noch im Bundesrat gibt es jedoch einen parlamentarischen Ausschuss wie in einigen anderen europäischen Ländern (z.B. dem Vereinigten Königreich), der eigenverantwortlich für bessere Rechtsetzung und Vereinfachung zuständig wäre.

Zwar weist das deutsche System dem Parlament bei der Entwicklung und Verabschiedung von Rechtsvorschriften eine herausragende Rolle zu, 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). Wie in den meisten anderen OECD-Ländern gibt es keine starke parlamentarische Tradition der Folgenabschätzung, sei es für vom Parlament selbst oder von der Regierung initiierte Gesetzesvorhaben (siehe Kapitel 4). Die Sekretariate der politischen Gruppen spielen diesbezüglich keine besondere Rolle. Da die Vorbereitung von Gesetzen auf Bundesebene stark politisiert ist, kommt es kaum zu signifikanten Bemühungen, um die Entwürfe unter dem Gesichtspunkt der Rechtsetzungsqualität zu prüfen, weil dies den Konsens gefährden könnte, auf dem die Gesetzesvorhaben beruhen.

### Kasten 2.7 Die Rolle des Parlaments bei Gesetzesfolgenabschätzungen

Etwa 50% der Gesetzentwürfe, die dem Parlament vorgelegt werden, werden geändert. Während seiner Beratungen stützt sich der Bundestag weitgehend auf Informationen der Bundesregierung über die erwarteten Folgen des Entwurfs, mögliche Alternativen usw. Allerdings verfügt der Bundestag auch über eine Reihe von unabhängigen Instrumenten und Prüfverfahren, z.B. offizielle Anfragen an die Regierung durch einzelne Abgeordnete oder Fraktionen bei Plenarsitzungen und Anhörungen. Der Bundestag kann auch auf externes Expertenwissen zugreifen, um die Folgen der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften zu analysieren. Um Entscheidungen zu komplexen und wichtigen Themen vorzubereiten, können Enquête-Kommissionen einberufen werden, um mögliche Alternativen zu ermitteln und die Folgen verschiedener diskutierter Regulierungsansätze zu bewerten. Darüber hinaus steht dem Bundestag ein ständiger Wissenschaftsdienst zur Verfügung, der die Ausschüsse und einzelne Abgeordnete mit Fachinformationen zu verschiedenen Aspekten der vorgeschlagenen Rechtsvorschrift versorgt.

Einige Abgeordnete haben den Eindruck, dass Entscheidungen zu neuen Rechtsvorschriften nicht immer auf einer systematischen Analyse der Gesetzesfolgen beruhen, was bei ihnen Besorgnis auslöst. Einer der Hauptgründe dafür ist, dass die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzungen der Regierung nicht ausreichend ist bzw. dass die Regierung dem Parlament keine ausreichenden Informationen über die durchgeführten Gesetzesfolgenabschätzungen zukommen lässt. Deshalb wurden mehrere Initiativen gestartet, um das Verfahren zu institutionalisieren und so die Qualität der Folgenabschätzungen, die dem Parlament vorgelegt bzw. vom Parlament im Zuge seiner Beratungen erstellt werden, zu gewährleisten.

Auf Bundesebene fanden Beratungen zur Institutionalisierung von Qualitätssicherungsmechanismen im parlamentarischen Verfahren mit Vertretern des Bundesrechnungshofs und des Statistischen Bundesamts statt. Ein entsprechender Entwurf zur Institutionalisierung solcher Verfahren im Bundestag, analog zur Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, wurde im zuständigen Bundestagsausschuss diskutiert. Der Vorschlag sieht vor, dass der federführende Ausschuss Umfang und Inhalt der für einen diskutierten Gesetzentwurf durchzuführenden Gesetzesfolgenabschätzung bestimmt.

### **Die Rolle der Judikative bei der besseren Rechtsetzung**

Das Bundesverfassungsgericht spielt eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Einhaltung des Grundgesetzes und urteilt bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern. Die Ländergerichte erfüllen entsprechende Aufgaben in den Zuständigkeitsbereichen der Länder. Das Prinzip der gerichtlichen Überprüfung ist ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Verwaltungs- und Rechtstradition. Somit spielen die Gerichte eine bedeutende Rolle bei Klagen von Bürgern und Unternehmen gegen Verwaltungsentscheidungen.

### **Andere wichtige Akteure**

#### **Bundesrechnungshof**

Der Bundesrechnungshof<sup>5</sup> ist eine oberste Bundesbehörde. Seine Hauptaufgabe ist die Finanzkontrolle des Bundes. Die Prüfung erfolgt in verschiedenen Bereichen, z.B. Verteidigung, Straßenbau, Steuer sowie Tätigkeiten des Bundes in Unternehmen der Privatwirtschaft, bei denen er Teilhaber ist. Der Rechnungshof berät die geprüften Stellen, das Parlament und die Bundesregierung und gibt Empfehlungen ab. Seine Beratungstätigkeit hat zugenommen, und er gab wichtige Empfehlungen zur Qualitätssteigerung, zu möglichen Einsparungen und zur Steigerung der Einkünfte. Er erstattet Bundestag und Bundesrat sowie der Bundesregierung jährlich Bericht. Ferner kann der Rechnungshof jederzeit Sonderberichte zu Themen von besonderem Interesse für die Exekutive und Legislative vorlegen. Er nimmt außerdem mündlich oder schriftlich Stellung zu aktuellen Themen wie Gesetzentwürfen der Regierung und größeren Beschaffungsvorhaben bzw. im Zuge des jährlichen Haushaltsverfahrens.

Im Hinblick auf bessere Rechtsetzung nimmt der Präsident des Bundesrechnungshofs traditionell die Position des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) ein. Aufgabe des Beauftragten ist es, Vorschläge, Empfehlungen, Berichte und Meinungen vorzubringen, um die Effizienz der Bundesverwaltung zu steigern und sie damit besser zu organisieren<sup>6</sup>. Außerdem ist der Beauftragte an der Überarbeitung von Gesetzentwürfen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften beteiligt. Gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung binden die Ressorts den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit frühzeitig in die Erarbeitung einschlägiger Entwürfe ein, um Erfahrungen, Bewertungen und Erkenntnisse aus den Prüfungen des Rechnungshofs in die Arbeit einfließen zu lassen.

### **Ressourcen und Ausbildung**

Die meisten Beamten mit Universitätsabschluss sind Juristen. Sie haben somit eine allgemeine juristische Ausbildung absolviert. Der internen Weiterbildung wird eine besondere Bedeutung beigemessen. So können Mitarbeiter z.B. bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen die elektronische Hilfe der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BakÖV) zum Gesetzgebungsverfahren nutzen, die regelmäßig aktualisiert wird. Dieses Informationssystem stellt das Gesetzgebungsverfahren detailliert mit allen Schritten einschließlich genauer Erläuterungen dar. Verschiedene Handbücher und Arbeitshilfen mit einschlägigen Informationen zur besseren Rechtsetzung stehen zur Verfügung. Es gibt folgende Weiterbildungsangebote zu Themen der besseren Rechtsetzung:

- Jedes Ministerium bietet interne Weiterbildungskurse zu bestimmten Themen im Zusammenhang mit besserer Rechtsetzung an, nicht zuletzt auch zum SKM, das fester Bestandteil der rechtlichen Grundausbildung geworden ist.
- Bei Bedarf führt das Bundesministerium der Justiz Weiterbildungskurse zur Rechtsprache, zur Gesetzesprüfung, zum Gesetzgebungsverfahren und zur Nutzung des eNorm-Programms durch. An den Kursen können all jene teilnehmen, die an der

Vorbereitung und Prüfung von Gesetzen beteiligt sind. Es wurden Schulungs- und Übungsmaterialien erstellt und Arbeitshilfen zum Gebrauch des eNorm-Programms ausgegeben (siehe Kapitel 4).

- Die BaköV ist eine ressortübergreifende Einrichtung für die Weiterbildung von Mitarbeitern der Bundesverwaltung. Die Akademie bietet eine breite Palette an Seminaren und Kursen zu grundlegenden Aspekten sowie Spezialthemen wie Gesetzesfolgenabschätzung, Verwaltungssprache und -verfahren sowie Ausbildungsprogramme zum EG-Recht.

Es ist nahezu unmöglich, die Anzahl der öffentlich Bediensteten zu errechnen, die im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens an Weiterbildungen teilnehmen.

Auch die Länder führen eigene Ausbildungseinrichtungen, welche die Bemühungen des Bundes ergänzen. Darüber hinaus finden zahlreiche Weiterbildungen vor Ort bzw. im Haus statt. Pro Jahr nehmen etwa 120-150 Mitarbeiter an den regelmäßigen BaköV-Seminaren teil. Hinzu kommen Mitarbeiter, die BaköV-Seminare besuchen, die speziell für ihre Behörden organisiert wurden. Ihre Anzahl schwankt von Jahr zu Jahr zwischen 100 und 130 Mitarbeitern.

### **Anmerkungen**

1. Vgl. [www.bundestag.de/htdocs\\_e/parliament/bodies/sustainability/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/bodies/sustainability/index.html) (letzter Zugriff am 4. Mai 2009).
2. Vgl. [www.nachhaltigkeitsrat.de/de/home](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/de/home) (letzter Zugriff am 4. Mai 2009).
3. Vgl. Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats vom 14. August 2006 unter [www.gesetze-im-internet.de/nkrg/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/index.html) (letzter Zugriff am 30. April 2009).
4. 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 Normenkontrollrates (16-10039) und dem Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells (16-11486)* vom 21. April 2009
5. Vgl. [www.sam-consulting.de:7070/Testportal/home-en?set\\_language=en](http://www.sam-consulting.de:7070/Testportal/home-en?set_language=en).
6. Vgl. z.B. [www.sam-consulting.de:7070/Testportal/bundesbeauftragter-bwv/reporting?set\\_language=de](http://www.sam-consulting.de:7070/Testportal/bundesbeauftragter-bwv/reporting?set_language=de) (letzter Zugriff am 28. Mai 2009).



**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), "Institutionelle Kapazitäten für bessere Rechtsetzung", in *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264085961-6-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).