

Kapitel 8

Schnittstelle zwischen subnationalen und nationalen Regierungsebenen

Mehrebenen-Governance im Regulierungsbereich – d.h. die Berücksichtigung der Rechtssetzungs- und Rechtsvollzugstätigkeiten auf allen verschiedenen Regierungsebenen, nicht nur auf der nationalen Ebene – ist ein weiteres Kernelement von effektivem Regulierungsmanagement. Die *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* der OECD von 2005 fördern bessere Rechtsetzung auf allen Regierungsebenen, verbesserte Abstimmung und die Vermeidung von sich überschneidenden Zuständigkeiten zwischen Regierungsbehörden und Verwaltungsebenen. Das ist für alle Länder von Bedeutung, die bestrebt sind, ihr Regulierungsmanagement zu verbessern, unabhängig davon, ob es sich um Föderationen, Einheitsstaaten oder um eine staatliche Organisationsform handelt, die irgendwo dazwischen liegt.

In vielen Ländern sind die Kommunen mit einer großen Anzahl von komplexen Aufgaben betraut, die sich auf große Teile des sozialen Sicherungssystems und der öffentlichen Dienstleistungen wie soziale Dienste, Gesundheitsversorgung und Bildung, ebenso wie auf Fragen bezüglich Wohnungswesen, Planung und Bauwesen sowie auf den Umweltschutz erstrecken. Die Erteilung von Genehmigungen kann auf dieser Ebene ein Tätigkeitsschwerpunkt sein. Diese Fragen haben einen direkten Einfluss auf das Wohlergehen von Unternehmen und Bürgern. Die Kommunen in einem Staatsgebiet müssen ihre Flexibilität erhöhen, um wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele unter ihren besonderen geografischen und kulturellen Rahmenbedingungen zu erreichen. Gleichzeitig könnten sie zunehmende Verantwortung für die Umsetzung von EG-Verordnungen übernehmen. All dies erfordert eine proaktive Untersuchung der:

- Verteilung/Aufteilung von Regulierungszuständigkeiten auf die verschiedenen Regierungsebenen (wobei es sich um Zuständigkeiten für die Setzung von Primärrecht, Zuständigkeiten für die Setzung von Sekundärrecht auf der Grundlage der primären Gesetzgebung oder die Umsetzung von EG-Verordnungen, Zuständigkeiten in Bezug auf die Aufsicht/Durchsetzung nationaler bzw. subnationaler Rechtsvorschriften oder um Zuständigkeiten für die Dienstleistungserbringung handeln kann);
- Kapazitäten dieser verschiedenen Ebenen, Gesetze von hoher Qualität hervorzubringen;
- Abstimmungsmechanismen zwischen den verschiedenen und auf den einzelnen Regierungsebenen.

Beurteilung und Empfehlungen

Die Initiativen der Länder für bessere Rechtsetzung sind von den Initiativen des Bundes weitestgehend getrennt, entsprechend ihrer unabhängigen Stellung. Die Länder sind an die Agenda für bessere Rechtsetzung der Bundesregierung nicht unmittelbar gebunden. So sind sie beispielsweise formell gesehen nicht Teil des Programms für Bürokratieabbau der Bundesregierung, obwohl sie in einigen Fällen, insbesondere im Rahmen von Pilotprojekten, mit dem Bund zusammengearbeitet haben. Doch in der Mehrzahl haben die Länder Aspekte der besseren Rechtsetzung in eigener Verantwortung entwickelt und an ihren jeweiligen Kontext angepasst. Einige Initiativen reichen bis in die Mitte der 1970er Jahre zurück. Es hätte den Rahmen dieser Prüfung gesprengt, die Situation im Detail zu untersuchen, doch der Abbau von Bürokratielasten und die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung sind offenbar Schwerpunkte der Agenda der Bundesländer für bessere Rechtsetzung. Initiativen sind nicht auf die Landesebene beschränkt, einige Städte beteiligen sich ebenfalls daran.

Auf Länderebene scheint es einen Flickenteppich von Initiativen für bessere Rechtsetzung zu geben, wovon manche allerdings ein recht hohes Niveau erreichen. Die Maßnahmen für bessere Rechtsetzung einiger Länder sind bereits weit fortgeschritten und gehen in einigen Fällen über die Bundesinitiativen hinaus. Einige Länder haben spezielle Zentralstellen für bessere Rechtsetzung oder eine andere Form der Aufsicht geschaffen. Die Beratung und Kommunikation mit den betroffenen Akteuren erfolgt in der Regel über das Internet. Der Bürokratieabbau ist das am weitesten verbreitete Verfahren, unterstützt durch einen Bundesratsbeschluss aus dem Jahr 2007 über eine Reihe von Maßnahmen zur Beschränkung der Regelungsdichte und zur Verringerung der Zahl von Normen und Verwaltungsvorschriften. Bei den Verfahren für eine prospektive Folgenabschätzung gibt es deutliche Unterschiede. Man ist sich bewusst, dass die Praxis noch nicht optimal ist und Raum für Verbesserungen besteht. Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (wie in anderen EU-Ländern) wirkt sich deutlich auf die Organisation von Dienstleistungen aus.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern beginnt auf der obersten Ebene mit der Beteiligung des Bundesrats. Die Bedeutung der Länder bei der Umsetzung von Bundesrecht liegt in ihrer aktiven Rolle im Verfahren zu dessen Gestaltung, nicht zuletzt durch ihre Zustimmung im Bundesrat, in dem die sechzehn Landesregierungen vertreten sind. Die Gemeinsame Geschäftsordnung verlangt von den Bundesministerien, dass sie Vertreter der Bundesländer so früh wie möglich in das Gesetzgebungsverfahren einbeziehen. Jeder vom Bundestag verabschiedete Gesetzentwurf muss dem Bundesrat vorgelegt werden, entweder weil der Bundesrat zustimmen muss oder um dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, dagegen Einspruch zu erheben. Neben dieser formal geregelten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern findet ein regelmäßiger Informationsaustausch über die Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt statt. Ferner werden Fachkonferenzen abgehalten und gibt es ein Netzwerk von Arbeitsgruppen zur Behandlung von Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse.

Offenbar gibt es einige Reibungspunkte in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, so dass einige wichtige Fragen noch nicht optimal gehandhabt werden. Gegenüber dem OECD-Prüfungsteam wurden einige Bedenken bezüglich der Umsetzung von Bundesgesetzen geäußert (diese seien zu komplex und unflexibel), die darauf schließen lassen, dass das System nicht immer reibungslos funktioniert. Die Tatsache, dass die Bundes- und Landesinitiativen für bessere Rechtsetzung voneinander weitgehend getrennt ablaufen, lässt auch darauf schließen, dass die Kooperationsmechanismen in den Bereichen, in denen dies wünschenswert wäre, z.B. beim Bürokratieabbau, noch nicht wirklich effektiv funktionieren und zu einem gemeinsamen Vorgehen beitragen. Beide Regierungsebenen verzichten damit auf den Mehrwert, der durch Zusammenarbeit erzielt werden könnte. Das

Unvermögen, eine effektive Koordinierung zu erreichen, erklärt sich u.U. daraus, dass es zu viele (und nicht etwa zu wenige) Arbeitsgruppen gibt, so dass der Fokus verlorengeht.

Der stets auch politische Charakter der Zusammenarbeit kann am Ende die Umsetzung daraus hervorgehender Absprachen untergraben.

Empfehlung 8.1 Es sollte eine Überprüfung/Auswertung von Kooperationsvereinbarungen und Arbeitsgruppen erwogen werden, um festzustellen, was gut und was weniger gut funktioniert (und warum). Es sollten Verfahren (z.B. Bürokratieabbau) oder Fragen (z.B. Nachhaltigkeit) der besseren Rechtsetzung ermittelt werden, bei denen gemeinsames Interesse an verstärkter Zusammenarbeit besteht, und die Bemühungen sollten sich auf diese Themen konzentrieren.

Die Beziehungen zwischen den Ländern sind stärker durch Wettbewerb als durch Zusammenarbeit geprägt. Der Spielraum, der in einem föderalen System für Wettbewerb besteht, kann sich günstig auf die Einführung von Instrumenten der besseren Rechtsetzung und die Entwicklung empfehlenswerter Praktiken auswirken. Deutschland ist der Ansicht, dass die Komplexität eines föderalen Staatsaufbaus durch den Vorteil des Wettbewerbs zwischen den Ländern aufgewogen wird. Und es fördert diesen Ansatz, wie an der geplanten Einführung einer Benchmarking-Bestimmung in das Grundgesetz (die erste Bestimmung ihrer Art in Europa) abzulesen ist. Jedes Bundesland konzentriert sich offenbar auf seine eigenen Bedürfnisse, obwohl einige in Fragen bester Praxis durchaus zur Kooperation mit anderen bereit sind, und das Kooperationsnetzwerk scheint zu wachsen. Dem OECD-Prüfungsteam gegenüber äußerte man, dass es wichtig sei, keinen zu strukturierten Ansatz zu verfolgen. Ein Austausch über empfehlenswerte Praktiken sei am besten auf informellem Wege möglich. Die Bundesländer unterscheiden sich stark in Bezug auf ihre Größe (einige erstrecken sich nur auf ein Stadtgebiet, andere sind sehr groß) und ihre Wirtschaftskraft. Variable Geometrie mag mehr Flexibilität und Dynamik ermöglichen, doch besteht auch die Gefahr von Doppelarbeit. Eine andere Frage in diesem Zusammenhang ist, wie Unternehmen damit umgehen, wenn sie über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus tätig sind und dann mit unterschiedlichem Landesrecht konfrontiert sind.

Empfehlung 8.2 Es sollte ausgewertet werden, in welchem Maße Wettbewerb zwischen den Ländern tatsächlich die Entwicklung empfehlenswerter Praktiken fördert und inwieweit solche Praktiken von den Ländern aufgegriffen werden. Es sollte eine Meinungsumfrage bei der Wirtschaft durchgeführt werden, um Ansichten zum deutschen Binnenmarkt und seiner Effizienz (im Sinne einheitlicher Regelungsansätze in den Ländern) zu überprüfen.

Hintergrund

Struktur, Aufgaben und Finanzierung kommunaler Verwaltungen

Struktur subnationaler Verwaltungsebenen

Es gibt drei Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen). Die sechzehn Länder sind eigenständig und üben in den im Grundgesetz festgelegten Bereichen Staatsgewalt aus – einschließlich des Rechts, Gesetze zu erarbeiten und zu erlassen (siehe unten). Jedes Bundesland hat eine eigene Verfassung, ein Parlament, eine Regierung, eigene Verwaltungsstrukturen und Gerichte. Die Kommunen umfassen 12 200 Städte und Gemeinden sowie 301 Landkreise.

Aufgaben und Befugnisse subnationaler Verwaltungsebenen

Aufgaben der Länder

Die föderale Struktur der Bundesrepublik bedeutet, dass wichtige Befugnisse und Aufgaben den Ländern gemäß ihren verfassungsrechtlichen Kompetenzen zukommen.

Zu den konkurrierenden Kompetenzen gehören bürgerliches Recht, Strafrecht, öffentliche Fürsorge, Lebensmittel- und Arzneimittelrecht, Verkehr, Naturschutz, Hochschulzulassung und -abschlüsse und die Raumordnung. Die Zuständigkeit liegt bei den Ländern, solange der Bund keine eigenen Gesetze auf diesem Gebiet erlässt. In einigen Bereichen kann der Bund seine Gesetzgebungskompetenz nur solange ausüben, wie dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bzw. zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. In einigen Fällen der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder im Prinzip das Recht auf abweichende Regelungen und sind befugt, ihre eigenen abweichenden Rechtsvorschriften zu verabschieden, selbst nachdem der Bund Gesetze erlassen hat. In diesem Fall gilt die zuletzt verabschiedete Rechtsvorschrift. Zu den Bereichen, in denen dieses Prinzip gilt, gehören Naturschutz, Raumplanung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse¹.

Zu den ausschließlichen Kompetenzen der Länder zählen ihre eigenen Verfassungen, innere Sicherheit und Polizei, Bildung, Kultur und Rundfunkrecht. Eine zentrale exklusive Kompetenz ist das Kommunalrecht (siehe unten). Nur die Länder sind befugt, den Kommunen Aufgaben zu übertragen, und sie sind allein für die Organisation der Kommunen zuständig. Gemäß Art. 84 (1) GG sind die Länder befugt, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln, einschließlich damit zusammenhängender Ausführungsgesetze und Verordnungen, die hauptsächlich an die Kommunen im Hinblick auf ihre Umsetzungsaufgaben gerichtet sind.

Aufgaben der Landkreise und Kommunen

Das im Grundgesetz festgeschriebene föderale System sieht vor, dass die Kommunen Bestandteil der Länder sind. Die Länder bestimmen daher den Rahmen für die Arbeit der kommunalen Verwaltung. Gleichzeitig, entsprechend einer verfassungsrechtlichen Tradition, die bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts zurückreicht, haben Kommunen und Landkreise im Rahmen der Gesetze Selbstverwaltungsrechte in allen kommunalen Angelegenheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich. Das Grundgesetz schreibt vor, dass sie die Möglichkeit haben müssen, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Dieses Selbstverwaltungsrecht umfasst insbesondere den öffentlichen Nahverkehr, den öffentlichen Straßenbau, Wasser-, Gas- und Stromversorgung, Abwasserentsorgung und Stadtplanung. Des Weiteren spielen sie traditionell eine sehr aktive und autonome Rolle bei der Erbringung einer großen Bandbreite von öffentlichen Dienstleistungen. Dazu gehören Sozialhilfe, kommunale Landnutzung und Infrastrukturmanagement. Sie setzen fast zwei Drittel aller Bundes- und Landesgesetze um. Die funktionale Bedeutung (allerdings nicht in der Gesetzgebung) der Kommunen in Deutschland ist daher im Vergleich zu den meisten anderen OECD-Ländern enorm.

Kommunen und Landkreise können im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ihre eigenen Projekte und Maßnahmen zur Verbesserung der Umsetzung ins Leben rufen. Sie erteilen Genehmigungen, führen Verfahren durch, erstellen Pläne usw. Mehr als 800 kommunale Versorgungsunternehmen sind in der Strom-, Gas- und Wasserversorgung tätig. Viele davon sind teilweise oder vollständig im Besitz der Kommunen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung beschränkt sich die Aufsicht der Länder auf die Rechtmäßigkeit der angewandten Verwaltungsverfahren.

Finanzierung der subnationalen Verwaltungsebenen

Die Steuergesetzgebungshoheit liegt fast ausschließlich beim Bund. Das Gesamtsteueraufkommen wird zwischen dem Bund, der Gesamtheit der Länder und den einzelnen Ländern verteilt. Ergänzend wird durch den Länderfinanzausgleich, der durch die Aufteilung der Steuereinnahmen Abhilfe für die strukturellen Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern schaffen soll, dafür gesorgt, dass auch leistungsschwache Länder ihre Aufgaben erfüllen und ihre Eigenstaatlichkeit entfalten können. Damit soll die Herstellung und Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet ermöglicht werden. Leistungsschwache Länder erhalten darüber hinaus Mittel des Bundes (Bundesergänzungszuweisungen), d.h. zusätzlich zu der Umverteilung zwischen den Ländern. In allen Ländern gibt es ähnliche Ausgleichssysteme, um Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen auszugleichen.

Das Steueraufkommen wird gemäß einem „Trennsystem“ und einem „Verbundsystem“ (Art. 106 GG) aufgeteilt. Nach dem ersten System gehen alle Steuereinkünfte an eine einzige Verwaltungsebene (entweder Bund, Länder oder Gemeinden). Im Gegensatz dazu teilen sich verschiedene Verwaltungsebenen die Einkünfte aus dem zweiten System (auch Gemeinschaftsteuern genannt). Etwa 70% des deutschen Steueraufkommens werden durch das Verbundsystem erhoben.

Es gibt drei Schemata für Entwicklungsprojekte der Länder. „Gemeinschaftsaufgaben“ werden gemeinsam von Bund und Ländern beschlossen und umfassen Bereiche wie Subventionen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und finanzielle Hilfen für Forschung und Entwicklung. Investitionshilfen können für größere Investitionsprojekte der Länder oder Gemeinden zur Förderung einer ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung bereitgestellt werden. Mittel für Geldleistungen unterstützen die von Ländern gezahlten Sozialleistungen. Zur Regelung dieser Transferleistungen wurden komplexe institutionelle Vorkehrungen geschaffen, aber einige Faktoren stehen einer optimalen Effizienz der Ressourcenzuweisung entgegen. Wichtige Steuern wie die Einkommensteuer oder die Mehrwertsteuer (MwSt.) werden z.B. nach komplexen Regeln zwischen der Bundes-, Landes- und z.T. auch der kommunalen Ebene aufgeteilt. Die Kofinanzierung (d.h. die gemeinsame Finanzierung von Projekten durch die drei Verwaltungsebenen) ist möglicherweise das größte Problem für die Kosteneffizienz, da die geteilte Verantwortung für ein Projekt nicht nur eine effektive Projektbeurteilung, sondern auch die Projektkontrolle erheblich behindert².

Die Einführung einer neuen gemeinsamen Schuldenregel für den Bund und die Länder ab dem Haushaltsjahr 2011 war der zentrale Punkt der zweiten Stufe der Föderalismusreform, die im August 2009 in Kraft getreten ist. Danach ist die Kreditaufnahme zum Ausgleich des Bundes- oder eines Landeshaushalts untersagt. Nur wenige Ausnahmen von dieser Regel sind zulässig. Fünf besonders finanzschwache Länder erhalten Konsolidierungshilfen, um die Einhaltung dieser Regel zu gewährleisten.

Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung auf subnationaler Ebene

Allgemeiner Kontext

Was ihre eigene Regulierungstätigkeit angeht, sind die Länder an die Agenda für bessere Rechtsetzung der Bundesregierung nicht unmittelbar gebunden. Die Mehrzahl der Regulierungsmaßnahmen auf Länderebene (Entwicklung und Umsetzung von Landesrecht, eigenverantwortliche Umsetzung von Bundesrecht) wird im Sinne der unabhängigen Stellung der Länder nach dem Grundgesetz eigenständig durchgeführt. Die Länder sind beispielsweise nicht fest in das Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ eingebunden. Außer Informations-, Daten- und Erfahrungsaustausch mit der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt handelt es sich bei dem Programm nicht um ein gemeinsames Programm, bei dem alle staatlichen Ebenen einbezogen werden.

Die meisten Länder haben Elemente eines Ansatzes für bessere Rechtsetzung entwickelt, die ihren speziellen Bedürfnissen entsprechen. Interesse und Initiativen bestehen schon seit langem. In einigen Ländern haben Politiken zur Förderung guter Gesetzgebung ihren Ursprung in den 1970er Jahren. Deutschland war eines der ersten Mitglieder der EU, das Qualitätsstandards für eine ganze Reihe öffentlicher Organisationen (von Versicherungsunternehmen über Museen bis hin zu Gemeinderäten) entwickelt hat, und daran waren auch die Länder beteiligt. Seit Beginn der 1990er Jahre dienten die Maßnahmen dem Abbau administrativer Lasten und der Förderung innovativer Lösungen für bürokratische Verfahren. Der Speyerer Qualitätswettbewerb spielte dabei eine große Rolle. Der Abbau von Verwaltungslasten und die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung sind offenbar Schwerpunkte der Agenda der Bundesländer für bessere Rechtsetzung.

Initiativen sind nicht auf die Länderebene beschränkt. Neben anderen Initiativen hat eine Reihe von Städten innovative Ansätze für die Stadtverwaltung sowie Lösungen für ihre effektive Fortführung entwickelt³. Auf lokaler Ebene ist eine Debatte über New-Public-Management-Reformen in Gang gebracht worden, die noch andauert und auch bereits zu Maßnahmen geführt hat.

Der Spielraum, der in einem föderalen System für Wettbewerb besteht, kann sich günstig auf die Einführung von Instrumenten der besseren Rechtsetzung auswirken, insbesondere mit Blick auf die Verschlinkung der öffentlichen Verwaltung, die Vereinfachung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Verbreitung von E-Government. Einzelne Länder und Kommunen können miteinander um den Zuzug von Einwohnern und die Ansiedlung von Unternehmen wetteifern. Dieser Wettbewerb fördert die Suche nach besten Praktiken und ermöglicht ein Ausprobieren verschiedener Ansätze. Das deutsche System begünstigt diesen Ansatz, was z.B. durch die Einführung einer Benchmarking-Bestimmung im Grundgesetz belegt wird. Bessere Rechtsetzung gilt allgemein als wichtig für die Förderung der Wirtschaft, indem sie neben anderen Maßnahmen dazu beiträgt, attraktive steuerliche Rahmenbedingungen und eine sichere und effektive Infrastruktur zu fördern.

Institutioneller Rahmen für bessere Rechtsetzung

Einige Länder haben spezielle zentrale Geschäftsstellen für bessere Rechtsetzung und/oder Aufsichtsgremien auf oberster Regierungsebene eingerichtet. In einigen Fällen erfolgte dies bereits in den frühen 1990er Jahren. Sogenannte Normenprüfstellen sind auf Länderebene häufig anzutreffen. Ihr Mandat reicht von der Beratung bis hin zur formellen Kontrolle der Qualität von Gesetzentwürfen und der Überwachung der Einhaltung von Verwaltungsverfahren.

Öffentliche Konsultation und Kommunikation

Die Länder nutzen in der Regel das Internet, um Interessenvertreter einzubeziehen und ihre Initiativen für bessere Rechtsetzung zu kommunizieren. Häufig werden Informationen auch über die staatlichen und kommunalen Handelskammern verbreitet. Die Länder geben eigenständig jeweils ein Amtsblatt heraus, in dem Landesgesetze bekanntgegeben und veröffentlicht werden. Die Mehrzahl der Länder veröffentlicht zusätzlich Online-Register. Einige Länder veröffentlichen die Verfahrensvorschriften der Landesregierung sowie Richtlinien für die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Auch von Broschüren und Mitteilungsblättern wird reger Gebrauch gemacht.

Ex-ante-Folgenabschätzung für neue Rechtsvorschriften

Sowohl im Hinblick auf den rechtlichen Rahmen als auch die Verfahren gibt es hier große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. In den meisten Ländern gibt es verbindliche Vorschriften zur GFA, worunter z.T. auch die Ex-ante-Folgenabschätzung fällt. In vielen Ländern werden regelmäßig Befristungsklauseln verwendet, in einigen Fällen sogar über viele Jahre.

Die Länder sind in ihren Überlegungen zur Institutionalisierung der Folgenabschätzung und Qualitätsbewertung von Gesetzentwürfen durch ihre Parlamente schon relativ weit fortgeschritten. Wie auf Bundesebene liegt die Zuständigkeit für die GFA bei dem federführenden Ressort. Die von den Ländern eingeführten Mechanismen zur Prüfung der Gesetzentwürfe umfassen gewöhnlich auch die Kontrolle der durchgeführten Gesetzesfolgenabschätzungen. Die Ergebnisse der GFA werden in der Regel im Gesetzentwurf berichtet und können dann vom Landesparlament und den konsultierten Parteien jederzeit zur Prüfung eingesehen werden. Auf Anregung des Landes Rheinland-Pfalz beschäftigt sich die Konferenz der Landtagspräsidenten seit 1996 mit Maßnahmen, um die parlamentarische Qualitätskontrolle von Gesetzentwürfen effektiver zu gestalten. Im Jahr 1998 sprachen sich alle Landtagspräsidenten für eine verstärkte Nutzung regulatorischer Qualitätssicherungsmechanismen als Ergänzung zu Analysen und Einschätzungen der Exekutive aus. Sie richteten u.a. an die Parlamente die Empfehlung, ihre jeweilige Regierung zu verpflichten, nach Ablauf einer Frist über die Auswirkungen einer neuen Regelung zu berichten. Den parlamentarischen Ausschüssen empfahlen sie, bei der Überprüfung von Gesetzentwürfen systematisch einen Katalog von Testfragen zur Regulierungsqualität anzuwenden⁴. In einigen Ländern wurde darüber hinaus geprüft, die Gesetzesfolgenabschätzung und andere Qualitätssicherungsmechanismen zu formalisieren und in der jeweiligen Landesgeschäftsordnung zu verankern.

In Rheinland-Pfalz wurde zunächst erwogen, ein spezielles Gremium zu schaffen, das die Aufgabe haben sollte, im Auftrag des Landtags die Qualität von Gesetzentwürfen zu überprüfen⁵. Diese Idee wurde jedoch verworfen, offenbar weil der Landtag der Ansicht war, dass es sich dabei um eine technische Fachaufgabe handelt und das Parlament dadurch möglicherweise in seinen politischen Beratungen eingeschränkt werden könnte. Stattdessen entschied sich der rheinland-pfälzische Landtag für eine engere Zusammenarbeit und einen häufigeren Informationsaustausch mit der Regierung hinsichtlich der Bewertung von Regelungsentwürfen. Eine im Januar 2001 in Kraft getretene Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz hat das Ziel, die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung (Ex-ante-Analyse) zu verbessern, indem die Landesregierung verpflichtet wird, den Landtag sehr frühzeitig über ein Gesetzesvorhaben zu informieren, wenn die GFA für künftig geplante Regelungen vorbereitet wird.

Umsetzung von EU-Recht

In den Bereichen ihrer ausschließlichen Kompetenzen halten sich die Länder an dieselben Verfahren, wie sie für die Entwicklung der Landesgesetzgebung gelten.

Bürokratieabbau

Im Juli 2007 einigten sich die Länder in einer Entscheidung des Bundesrats auf einen Maßnahmenkatalog zur Beschränkung der Regelungsdichte und zur Verringerung der Zahl der Normen und Verwaltungsvorschriften. Diese Initiativen zielen langfristig auf eine Verringerung der Belastung für Unternehmen, vor allem kleine und mittelständische Unternehmen, sowie auf die Ausweitung des Handlungsspielraums für Gemeinden und Kommunalverwaltungen ab, um Lasten abzubauen. Zu den auf Landesebene durchzuführenden Maßnahmen gehört die Einführung einer GFA unter Berücksichtigung aller wesentlichen Interessen von Bürgern und Unternehmen sowie die Einführung einer Kappungsgrenze für Verwaltungsvorschriften (systematische Überprüfung der Zahl der Verwaltungsvorschriften in einem Land in regelmäßigen Abständen). Diskutiert wird ebenfalls eine Überprüfung zur Verringerung der Zahl von Verwaltungsvorschriften und zur Erhöhung ihrer Flexibilität (weniger verbindlich). Es wird darüber hinaus nach Deregulierungsmöglichkeiten in den Bereichen gesucht, in denen den Ländern im Zuge der Föderalismusreform neue Gesetzgebungskompetenzen übertragen wurden (z.B. Verwaltungsverfahrenrecht). Geprüft wird ferner die Einrichtung eines zentralen Überprüfungs-/Aufsichts-

gremiums auf Länderebene⁶. Bei der Anwendung des SKM verfahren die Länder nach dem von den Bundesbehörden entwickelten Ansatz.

Fünf Länder haben 2006 an zwei Pilotprojekten unter Leitung der Bertelsmann-Stiftung zur Senkung von Bürokratiekosten für Unternehmen teilgenommen. Dabei wurde eine vereinfachte Version des SKM verwendet („SKM-Scan des Landesrechts“)⁷. Im Rahmen dieses Pilotprojekts wurde die Anwendbarkeit des SKM auf subnationales Recht zum ersten Mal getestet.

Zentrale Anlaufstellen (One-Stop-Shops) und die EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) wirkt sich in verschiedener Hinsicht auf die Gemeinden aus, da diese für ca. 80% der nötigen Genehmigungen und Verfahren für Dienstleistungsanbieter zuständig sind. Nach Maßgabe der Richtlinie sollen in den Ländern mit einer stärkeren Wirtschaftsgrundlage die Gemeinden als Hauptanlaufstellen dienen. Durch diese Entwicklung wird die bereits weitverbreitete Einrichtung von zentralen Anlaufstellen in den Kreisen und Kommunen formell institutionalisiert. Sofern noch nicht vorhanden, wird die nötige Infrastruktur geschaffen⁸.

Modellkommunen

Mehrere Länder haben „Experimentiergesetze“ erlassen, mit denen entweder einer begrenzten Zahl von sogenannten „Modellkommunen“ oder allen Kommunen des jeweiligen Landes die Möglichkeit gegeben wird, für einen begrenzten Zeitraum von bestimmten landesrechtlichen Vorgaben abzuweichen. Diese Erprobung wird ausgewertet und z.T. auch wissenschaftlich begleitet mit dem Ziel, erfolgreiche Ansätze zum Abbau überflüssiger Regulierungen dauerhaft in das Landesrecht übernehmen zu können.

Initiativen auf kommunaler Ebene

Die New-Public-Management-Reformen haben zur Umsetzung eines Pakets von Kontrollreformen geführt, von der Rekonstruktion des Haushalts bis zur Entwicklung moderner Prüf- und Revisionsinstrumente auf der kommunalen Ebene. Das sogenannte Neue Steuerungsmodell war auf die kommunale Ebene ausgerichtet und dort vor allem auf die Modernisierung kommunaler Haushalte. Im Zuge dieser Reformwelle wurde auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) eingerichtet⁹. Es ist eine Plattform für die freiwillige Zusammenarbeit der Kommunen, die ihre Mitglieder bei ihren Verwaltungsreformbemühungen unterstützt hat. Mittlerweile ist die KGSt beratend für öffentliche Organisationen auf kommunaler Ebene tätig. Sie dient darüber hinaus als gemeinsames Netzwerk für alle Gemeinden (mit mehr als 35-jähriger Erfahrung) in einigen ihrer Dienstleistungsbereiche (z.B. KIKOS-Wissensdatenbank und IKON-Vergleichsdatenbank seit 1971). Sie erleichtert auch die Organisation von Sensibilisierungs- und Kommunikationskampagnen und Veranstaltungen zu Verwaltungsreformen. Das KGSt-Forum findet alle drei Jahre statt und hat sich zu einer Stammveranstaltung für die deutschen Gemeinden entwickelt.

Abstimmungsmechanismen

Vertikale Abstimmung

Abstimmung über die Entwicklung von Bundesrecht

Die Hauptaufgabe der Länder bei der Umsetzung von Bundesrecht besteht darin, sich aktiv an den Verfahren zur Gestaltung desselbigen zu beteiligen, nicht zuletzt durch den Bundesrat, in dem die sechzehn Landesregierungen vertreten sind. Die Gemeinsame Geschäftsordnung verlangt von den Bundesministerien, dass sie Vertreter der Bundesländer so früh wie möglich in das Gesetzgebungsverfahren einbeziehen. Jedes Ministerium

hat seine eigenen Verfahrensregeln. Im Allgemeinen sind der Bundestag und sämtliche Bundesministerien daran beteiligt. Es gibt kein federführendes Ressort. Die GGO schreibt ebenfalls vor, dass Gesetzentwürfe Aussagen zu den geschätzten Folgen für die Landes- und Kommunalhaushalte beinhalten. Laut Grundgesetz muss jeder vom Bundestag verabschiedete Gesetzentwurf dem Bundesrat vorgelegt werden, entweder weil der Bundesrat zustimmen muss oder um dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, Einspruch zu erheben (vgl. Kapitel 4).

Abstimmung über andere Regulierungsmaßnahmen

Vertikale Abstimmung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen

Über die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt gibt es einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden. Zur Abstimmung und zum wechselseitigen Informationsaustausch nutzen die Länder auch die Fachministerkonferenzen, die Bund-Länder-Arbeitsgruppen und die Länderarbeitsgruppen o.ä. (z.B. das Netzwerk Bürokratieabbau)¹⁰. Die Fachkonferenzen tagen regelmäßig und sind in Arbeitsgruppen auf verschiedenen Ebenen organisiert. Beschlüsse dieser Gremien sind in der Regel nicht verbindlich, sichern jedoch einen gemeinsamen Ansatz der Bundes- und Landesbehörden. Die Staatssekretärsrunde „Deutschland-Online“ fungiert als Steuerungsgremium des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände für die Abstimmung der Reformvorhaben im Bereich E-Government.

Über die zweite Stufe der Föderalismusreform hinaus wurde ein neues Verfahren eingeführt, um Haushaltskrisen zu vermeiden. Ein neu geschaffener Stabilitätsrat hat vom früheren Finanzplanungsrat Koordinierungsaufgaben übernommen. Mitglieder des Stabilitätsrats sind der Bundesfinanz- und der Bundeswirtschaftsminister sowie die Finanzminister der Länder. Der Stabilitätsrat hat folgendes Mandat: Überwachung des Bundeshaushalts und der Haushalte der einzelnen Länder, Prüfung eventueller Krisenlagen auf der Grundlage gemeinsamer Kriterien sowie Schaffung und Kontrolle eines Sanierungsverfahrens zur Vermeidung von Krisen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben tagt die Ständige Konferenz der Innenminister (IMK) in der Regel zweimal im Jahr, sofern nicht insbesondere auf Grund aktueller politischer Entwicklungen oder Gefahrenlagen für die Innere Sicherheit Sondersitzungen erforderlich sind. Die meisten Themen, die die Minister und Staatssekretäre in ihren Sitzungen erörtern, werden von den sechs ständigen Arbeitskreisen der IMK vorbereitet, die in ihrem Zuschnitt den Geschäftsbereich der Innenressorts abbilden. Zusätzlich zu den durch die Arbeitskreise vorbereiteten Themen können die Länder und der Bund auch andere Themen für die Sitzungen der IMK anmelden. Kurz vor den Sitzungen der IMK tagt jeweils eine Konferenz der Staatssekretäre und Staatsräte, die die Arbeitsergebnisse der Arbeitskreise und die gesonderten Themenanmeldungen bewertet und für die Minister und Senatoren aufbereitet. Es besteht die Möglichkeit der Stimmenthaltung. In einer Erklärung zum Protokoll kann ein Land oder der Bund seine abweichende Auffassung zum Ausdruck bringen und sich der Stimme enthalten. Die Beschlüsse der IMK werden in der Regel veröffentlicht, sofern nicht ein Land oder der Bund der Veröffentlichung widerspricht.

Horizontale Abstimmung

Die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Ländern erfolgt durch die Konferenzen der einzelnen Ministerien sowie die Ministerpräsidentenkonferenz, die mindestens zweimal im Jahr tagt. Die Konferenzen werden von mehreren ständigen Arbeitsgruppen unterstützt. Es gibt aber auch die horizontale Ad-hoc-Zusammenarbeit, beispielsweise in Form direkter bilateraler Vereinbarungen und gemeinsamer Projekte sowie als regionsübergreifende Zusammenarbeit. Beispiele hierfür sind Staatsverträge oder sonstige Übereinkommen

zwischen den Ländern zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den nördlichen Bundesländern in den Bereichen Verbraucherschutz, Landeslabore oder im IT-Sektor. Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie hat einen raschen und intensiven Prozess der Rationalisierung und der Zusammenarbeit bei der Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen zwischen den Ländern und Kommunen in Gang gebracht.

Benchmarking ist ein wichtiges Merkmal des deutschen Systems. Deutschland ist das erste Land in der EU, das den Benchmarking-Grundsatz in eine Bestimmung der Verfassung aufgenommen hat, um den Wettbewerb und eine fortwährende Bewertung zu fördern. Die nötige Verfassungsänderung ist im Sommer 2009 in Kraft getreten. Wegen der vielfältigen Erfahrungen der Länder und ihrer Experimentierbereitschaft werden Vergleiche, Auswertungen und der Austausch guter Praktiken häufig dazu genutzt, um Reformen voranzutreiben. Deutschland versucht mit seinem Ansatz auf kluge Weise das Nebeneinander von Wettbewerb und solidarischer Zusammenarbeit zwischen den Ländern optimal auszunutzen, um die deutlichen Disparitäten zwischen den Ländern zu reduzieren.

Anmerkungen

1. Von diesem Recht wurde bisher nur einmal im Zusammenhang mit dem Jagdrecht Gebrauch gemacht.
2. Vgl. OECD-Bericht 2004, S. 54.
3. Vgl. z.B. H. Hill/H. Klages (1994), *Lernen von Spitzenverwaltungen*, RAABE; H. Hill/H. Klages (1995), *Reform der Landesverwaltung*, RAABE; H. Hill/H. Klages (1996), *Reform der Landesverwaltung II*, RAABE; H. Hill/H. Klages (1997), *Reform der Landesverwaltung III*, RAABE.
4. In ihren Empfehlungen erwähnen die Landtagspräsidenten ausdrücklich die Nutzung der Kontrollfragen der Bundesregierung für den Fall, dass es keinen landesspezifischen Fragebogen geben sollte.
5. Landtags-Drucksache Rheinland-Pfalz 13/3172.
6. Vgl. Nationales Reformprogramm Deutschland 2005-2008. Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007, 8. August 2007, unter http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/GE_nrp_en.pdf (letzter Zugriff am 2. Mai 2009), S. 46.
7. Bertelsmann Stiftung (2005), *Der SKM Quick-Scan im Überblick*, Gütersloh.
8. Ein Beispiel für die erfolgreiche Förderung von Firmengründungen ist Rheinland-Pfalz, wo das Verfahren zur Gründung eines Unternehmens den sogenannten Gründungszentren, d.h. den Handelskammern, übertragen wurde. Wer ein eigenes Unternehmen gründen möchte, kann nun mehrere Anmeldeanträge bei einer einzigen Stelle einreichen.
9. Zunächst hatte sie unter dem Namen „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung“ ihre Arbeit aufgenommen.
10. Das „Netzwerk Bürokratieabbau“ wurde 2007 auf Initiative des Landes Brandenburg gegründet. Es sollte als Forum für den Meinungs- und Informationsaustausch zu aktuellen Themenschwerpunkten des Bürokratieabbaus zwischen den beteiligten Stellen aller Bundesländer, den Mitarbeitern des Sekretariats des Nationalen Normenkontrollrats und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt dienen. Gleichzeitig dient das Netzwerk als Koordinierungsplattform für die Verteilung von Zuständigkeiten und als ein gemeinsames Lobbygremium. Eine gemeinsam genutzte Datenbank, auf der jedes Land aktuelle Beiträge oder Materialien einstellen kann, erleichtert den Austausch von Informationen.

Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (2005), *Der SKM Quick-Scan im Überblick*, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2009), *Handbuch zur Messung von Regulierungskosten*, Gütersloh.
- Böhret C./G. Konzendorf (2001), *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*, Nomos, Baden-Baden.
- Burkhart, S. (2009), „Reforming Federalism in Germany: Incremental Changes Instead of the Big Deal“, in *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2), 2009, S. 341-365.
- Deutsche Bank Research (2007), „Better Regulation in Deutschland und der EU. Zeit für Resultate“, *EU Monitor* 47.
- Deutsche Bundesregierung (Bundesministerium des Innern) (2006), *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, Berlin.
- Deutsche Bundesregierung (2007), *Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells*, Berlin.
- Deutsche Bundesregierung (2008), *OECD Regulatory Indicators Questionnaire 2008*, Berlin.
- Deutsche Bundesregierung (Bundeskanzleramt) (2008), *Zeit für das Wesentliche: Bürokratieabbau schafft Freiräume. Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus*, Berlin.
- Deutsche Bundesregierung (Bundesministerium der Justiz) (2009), *Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“*. Bericht zum Stand der Rechtsbereinigung, Berlin.
- Deutsche Bundesregierung (Bundesministerium des Innern) (2009), *Hintergrunddokument „Structures and Practices of the Federal Republic of Germany“*, Arbeitsdokument für das EU15-Projekt, Berlin.
- e-Practice, *e-Government Factsheets. Germany*, Auflage 11.0, Januar 2009, verfügbar unter: www.epractice.eu/en/document/288242 (letzter Zugriff am 14. April 2009).
- Economist Intelligence Unit (2008), *Germany, Country report*, London.
- Economist Intelligence Unit (2008), *Germany, Country Profile 2008*, London.
- Gunlicks, A. (2007), „German Federalism Reform: Part One“, in *German Law Journal*, Vol. 08/1, S. 111-132.
- Hill, H. (2007), „Recht als Geschäftsmodell. Von Better Regulation zu New Regulation“, in *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 19 (Oktober), S. 809-819.
- Hill, H./H. Klages (1994), *Lernen von Spitzenverwaltungen*, RAABE.
- Hill, H./H. Klages (1995), *Reform der Landesverwaltung*, RAABE.
- Hill, H./H. Klages (1996), *Reform der Landesverwaltung II*, RAABE.
- Hill, H./H. Klages (1997), *Reform der Landesverwaltung III*, RAABE.
- Jacob, K./J. Hertin et al. (2008), *Evaluating Integrated Impact Assessments (EVIA)*, verfügbar unter <http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia> (unveröffentlichtes Datenblatt zu Deutschland).
- The National Reform Programme. Germany 2005 – 2008. Implementation and Progress Report 2007*, 8. August 2007, verfügbar unter http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/GE_nrp_en.pdf (letzter Zugriff am 2. Mai 2009).

- OECD (2004), *OECD-Prüfungen im Bereich Regulierungsreform: Deutschland, Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung*, OECD, Paris.
- OECD (2006), *OECD-Wirtschaftsberichte – Deutschland*, Mai 2006, OECD, Paris.
- OECD (2008), *Political Economy of Structural Reform, Draft Case Studies: Germany*, ECO/EDR/PE(2008)4.
- OECD (2008), *OECD-Wirtschaftsberichte – Deutschland*, April 2008, OECD, Paris.
- Werner J. et al. (2007), „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland?, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Weltbank, *Doing Business 2009. Country Profile for Germany*, Washington D.C.



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), "Schnittstelle zwischen subnationalen und nationalen Regierungsebenen", in *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264085961-12-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.