

## Kapitel 1

# Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung

Regulierungspolitik lässt sich allgemein als eine explizite, dynamische und konsistente verwaltungsebenen- und ressortübergreifende Politik zur Sicherung einer hohen Qualität der Rechtsetzung definieren. Ein entscheidendes Element der *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* der OECD von 2005 ist, dass die Länder allgemeine Regulierungsreformprogramme festlegen, in denen Grundsätze „guter Rechtsetzung“ sowie ein Rahmen für die Umsetzung festgelegt sind. Die Erfahrung der OECD-Länder hat gezeigt, dass eine effektive Regulierungspolitik auf der obersten politischen Ebene beschlossen werden, explizite und messbare Standards für die Qualität der Rechtsetzung beinhalten und dauerhafte Kapazitäten für das Regulierungsmanagement schaffen sollte.

Damit die Anstrengungen zur Sicherung der Qualität der Rechtsetzung auf dauerhafte Unterstützung stoßen, ist die effektive Kommunikation gegenüber den Betroffenen zunehmend wichtig. Eine entscheidende Frage ist dabei, wie die Betroffenen die Regulierungserfolge werten und auf welche Weise wirkungsvoll über Fortschritte kommuniziert werden kann (es ist z.B. möglich, dass die Unternehmen weiter über bestimmte Aspekte des Regulierungsrahmens klagen, obwohl sich deren Handhabung verbessert hat).

Die Regierungen sind für den häufig hohen Aufwand an Ressourcen und politischem Kapital Rechenschaft schuldig, der in Systeme des Regulierungsmanagements investiert wird. Daher wächst das Interesse an der systematischen Evaluierung der Ergebnisse des Regulierungsmanagements, d.h. der „Messung des Abstands“ zwischen der im Prinzip festgelegten Regulierungspolitik und deren Effizienz und Effektivität in der Praxis. Wie leistungsfähig sind bestimmte Einrichtungen, Instrumente und Verfahren? Was trägt zu deren wirkungsvoller Gestaltung bei? Eine systematische Anwendung retrospektiver Evaluierungsverfahren und Messtechniken kann hier helfen und zur Stärkung des Rahmens beitragen.

E-Government ist ein wichtiges Instrument zur Unterstützung besserer Rechtsetzung. Es erstreckt sich praktisch auf alle Aspekte der Regulierungspolitik, von der Konsultation und der Kommunikation mit den Betroffenen bis zur effektiven Entwicklung von Strategien zur Verringerung von Verwaltungslasten, wobei auch

seine Bedeutung als Instrument zur Verbreitung von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung und empfehlenswerten Praktiken sowie als Arbeitshilfe auf allen Verwaltungsebenen, einschließlich der nachgeordneten Gebietskörperschaften, nicht vergessen werden darf. Auch wenn eine vollständige Evaluierung dieses Aspekts den Rahmen dieses Projekts sprengen würde und hier fehl am Platze wäre, enthält dieser Bericht doch einige Kommentare, die für eine eingehendere Analyse hilfreich sein könnten.

## Beurteilung und Empfehlungen

### **Entwicklung von Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung**

Seit der letzten OECD-Prüfung der deutschen Regulierungspolitik im Jahr 2004 hat es wesentliche Entwicklungen gegeben. Die Koalitionsvereinbarung 2005 enthält wichtige Bezüge zu besserer Rechtsetzung. Ein sorgfältig strukturiertes Programm zum Abbau von bürokratischen Belastungen für Unternehmen („Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“), das im Jahr 2006 verabschiedet wurde, ist die Hauptstütze der aktuellen Bundespolitik zu besserer Rechtsetzung. Obgleich Deutschland sein Programm relativ spät gestartet hat, steht es auf einer sehr soliden Grundlage, nicht zuletzt weil parteiübergreifend Konsens darüber besteht, dass es Handlungsbedarf gibt. Der Projektumfang ist klar und umfassend definiert worden, er enthält sämtliche Bundesgesetze, und ein quantitatives Ziel wurde vereinbart. Das Programm besteht unabhängig vom politischen Zyklus (Programmende 2011). Daneben gibt es ein weitreichendes Programm zur Förderung von E-Government als Stütze für Unternehmer und Bürger („Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“, einschließlich des Programms E-Government 2.0), ebenfalls aus dem Jahr 2006. Es besteht ein wachsendes Interesse an dem Aspekt der Nachhaltigkeit. Gleichzeitig wird großer Wert auf die Qualität von Rechtsvorschriften gelegt, unterstützt von jüngsten Initiativen, wie der Elektronischen Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten, der Einführung der eNorm-Software, die die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen erleichtern und zur Steigerung der Produktivität beitragen soll, sowie Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Klarheit. Maßnahmen zur Vereinfachung des Bestands an gesetzlichen Regelungen sind ebenfalls mit Nachdruck gefördert worden, und es sind ermutigende Ergebnisse erzielt worden (die Zahl von Regelungen konnte signifikant reduziert werden).

Die Entwicklungen basieren auf einer spürbar veränderten Haltung. Die Bundesregierung ist mittlerweile dabei, gemeinsam mit einigen Bundesländern einige wichtige Veränderungen durchzusetzen. Es besteht Interesse, noch weiter zu gehen (gegenüber dem OECD-Prüfungsteam hieß es, das System sei nicht starr, es gäbe Anpassungsspielräume). Durch die Einrichtung der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt ist das Thema bessere Rechtsetzung näher an das Zentrum der Regierung und die Initiativen von Schlüsselressorts, einschließlich Justiz und Inneres gerückt worden. Es werden Mittel für den Aufbau von Kapazitäten eingesetzt, allerdings ist an einigen Stellen eine Aufstockung nötig. Das Bundesprogramm zum Abbau von Bürokratielasten hat insbesondere das Bewusstsein für die Kosten von Regulierung und für die Auswirkungen auf Unternehmen (und Bürger) geschärft. Damit ist der Grundstein für künftige Entwicklungen gelegt worden. In jüngster Zeit haben Bundesregierung und Bundestag Pläne für eine Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung entwickelt.

Die Prozesse für bessere Rechtsetzung sind in Deutschland jedoch bislang den Traditionen verhaftet geblieben und haben noch keine wirkliche Eigenständigkeit erreicht. Es besteht nur eine schwache Verbindung zwischen lange etablierten und oft hoch komplexen Strukturen

und Verfahren der Gesetzgebung (in Form gegossen in der GGO) einerseits und neuen Prozessen wie Folgenabschätzung, dem Programm zum Bürokratieabbau und offeneren Konsultationsverfahren. Es scheint, dass eher die neuen Instrumente an den bestehenden Rahmen angepasst werden, als dass die Möglichkeit ergriffen wird, sie als Hebel für grundsätzlichere Veränderungen anzuwenden. So hebt sich die Folgenabschätzung beispielsweise nicht klar als eigenständiger Mechanismus im Gesetzgebungsverfahren aus dem Gesamtrahmen der GGO hervor. Damit bleibt die Gelegenheit ungenutzt, politische Gestaltungsprozesse aus einer neuen Perspektive zu betrachten. Deshalb kämpft die bessere Rechtsetzung noch immer um eine klare Identität. Oder, wie es einer unserer Gesprächspartner formulierte: „Deutschland braucht den Mut, aus seinen Traditionen auszurechnen.“ Das ist möglich, ohne dabei alle positiven Eigenschaften eines starken und (allgemein kooperativen) Rechtsstaats auszuhebeln, der nach Ansicht vieler Gesprächspartner reibungslos funktioniert. Unter den Gegebenheiten in Deutschland scheinen Pilotprojekte ein geeignetes Mittel zu sein, um den Weg zu ebnen, vorausgesetzt sie werden mit Elan zu Ende geführt und laufen nicht unbeachtet aus.

*Ein ähnliches Problem ist die mangelnde Koordinierung des Ansatzes.* Wie in vielen anderen OECD-Ländern gibt es kein spezielles Strategiepapier zur besseren Rechtsetzung. Bislang

#### Kasten 1.1 Deutschlandprüfung 2004

##### **Beseitigung der Umsetzungslücke zwischen Regulierungspolitik und Regulierungspraxis**

Bei der Steuerung des Regulierungsprozesses geht es in Deutschland jetzt an erster Stelle darum, die Umsetzungslücke zwischen der bestehenden Regulierungspolitik und der Regulierungspraxis zu schließen, und zwar durch eine Verbesserung der politischen, institutionellen und praktischen Maßnahmen zur Förderung einer hohen Regulierungsqualität. Das kann erreicht werden, indem existierende Instrumente und Konzepte erweitert, umgewandelt und als funktionsfähige Elemente in eine konsistente und kohärente Regulierungspraxis eingebunden werden. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, muss vor allem die politische, institutionelle und praktische Unterstützung der entsprechenden Maßnahmen verbessert und intensiviert werden.

##### **Stärkung der Regulierungspolitik durch Festlegung einheitlicher Regulierungsgrundsätze für alle Regierungsressorts**

In Deutschland sollte die Regulierungspolitik als permanent hohe Priorität der staatlichen Politik betrachtet und entsprechend gestärkt werden, wobei für den Einsatz der Regulierungsinstrumente, -verfahren und -institutionen von einem ganzheitlichen Ansatz ausgegangen werden sollte. Diverse Programme und politische Absichtserklärungen befassen sich zwar mit einzelnen Aspekten der Regulierungspolitik, doch liegt der Schwerpunkt dabei eindeutig auf Ad-hoc-Projekten, und zwar vorrangig auf Ex-post-Prüfungen und einer Verringerung des Verwaltungsaufwands. In Deutschland gibt es keine einheitlichen, ausdrücklich festgelegten bzw. veröffentlichten Regeln für die Förderung einer ressortübergreifenden Regulierungspolitik. Viele regulierungspolitische Aspekte werden ad hoc angewandt, je nach der politischen Durchsetzungskraft der jeweiligen Minister; eine dauerhafte, ressortübergreifende, institutionalisierte Verwaltungsstruktur zur Unterstützung der Regulierungspolitik gibt es hingegen nicht. Für die politischen Entscheidungsträger und Regierungsbeamten bestehen keine starken Anreize, auf eine kohärente und einheitliche Anwendung der bereits vorhandenen Leitlinien für die Regulierungspolitik hinzuarbeiten. Eine explizite ressortübergreifende Politik in Bezug auf die Regulierungsqualität würde, gestützt auf die zu ihrer Durchführung erforderlichen Institutionen und einschlägigen Gesetze, die Nutzeffekte der Reform für Deutschland erhöhen. Wichtig ist auch, dass die Politik systematisch mit Evaluierungen und quantitativen, auf konkreten Fakten basierenden Einschätzungen als Grundlage für die regulierungsbezogene Entscheidungsfindung und die Überprüfung und Aktualisierung der bestehenden Regelungen arbeitet.

fehlt es an einer „gemeinsamen“ Perspektive für bessere Rechtsetzung. Das aktuelle Bild ist zersplittert. Das Bundesinnenministerium richtet sein Engagement für bessere Rechtsetzung vor allem auf die Bürger und die Verwaltung aus. Davon etwas losgelöst verfolgt das Justizministerium seine wertvollen Initiativen zur Qualität von Rechtsvorschriften. Es gibt keine eindeutigen Leitsätze für bessere Rechtsetzung (d.h. keine klare Darstellung der Kernelemente und deren Interaktion). Auf diese Zersplitterung hat die OECD bereits in ihrem Bericht von 2004 hingewiesen. Mehr Aufmerksamkeit sollte sowohl auf den Gesamtzusammenhang als auch auf die Verbindungen zwischen bestimmten Programmen gelenkt werden. Wird beispielsweise genug getan, um die Synergien zwischen dem Programm für Bürokratieabbau und den E-Government-Initiativen zu nutzen? Gebrauch wird eine kohärente Reformagenda für bessere Rechtsetzung, die die verschiedenen Initiativen untereinander verbindet, um das Konzept der besseren Rechtsetzung klarer herauszuarbeiten, ihm sozusagen eine „Identität“ zu geben, zum Nutzen aller internen und externen Betroffenen.

*Der Anwendungsbereich der Prozesse der besseren Rechtsetzung ist weiterhin recht eng begrenzt, und das Programm zum Bürokratieabbau scheint einen großen Teil des politischen Schwungs absorbiert zu haben. Die Agenda ist etwas zu stark auf die Messung (und Senkung) der Kosten ausgerichtet, so dass die Nutzenanalyse im Hintergrund steht. Das Bundesprogramm zum Abbau von bürokratischen Belastungen deckt lediglich die Bundesgesetze ab und betrachtet nur die Informationspflichten für Unternehmen. Andere Formen von Befolgungskosten bleiben unberücksichtigt. Der Rahmen für das Programm sollte erweitert werden. Parallel dazu muss die prospektive Folgenabschätzung gestärkt werden – die Möglichkeit dafür wird mit der Entwicklung einer Dimension der Nachhaltigkeit geschaffen. Zwar gibt es Verfahren, die seit langem angewendet werden, aber es gibt keinen starken Leitimpuls oder Anreiz, um die Qualität von Folgenabschätzungen und ihre Fristgerechtheit bezogen auf das Beschlussverfahren sicherzustellen.*

---

**Empfehlung 1.1 Es sollte eine ausgewogene Entwicklung von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung sichergestellt werden. Es sollte geprüft werden, wie sich die prospektive Folgenabschätzung (ex ante) sowie das Programm für den Bürokratieabbau stärken lassen (wegen Einzelheiten vgl. Kapitel 4 und 5). Es sollte geprüft werden, ob sich ein Name für die Strategie finden lässt, der auf ihre große Reichweite schließen lässt. So sollte „Bessere Rechtsetzung“ gegenüber „Bürokratieabbau“ bevorzugt werden.**

---

Die strategische Beziehung zu hochrangigen politischen Zielen, insbesondere der Wirtschaftspolitik, ist nicht eindeutig erkennbar. Trotz der anerkannt wichtigen Beziehung zwischen Lastenabbau und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit treten die strategische Bedeutung und der Zweck besserer Rechtsetzung nicht so deutlich zu Tage, wie dies der Fall sein sollte. In der Nachkrisenzeit ist die gesamtwirtschaftliche Dimension der besseren Rechtsetzung in Deutschland auffallend schwach ausgeprägt. Die Beteiligung des Wirtschafts- und des Finanzministeriums ist marginal. Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau beim Bundeskanzleramt als zentraler Koordinator für das Bürokratieabbau-Programm hat zwar beträchtliche Vorteile, doch die Kehrseite ist, dass es keine klaren Verbindungen zu übergreifenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Krisenbewältigung gibt. Effektives Regulierungsmanagement (das über den Lastenabbau hinausgeht) kann einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zur Unterstützung weiterer Strukturreformen leisten. Die Dimension der Nachhaltigkeit ist noch nicht voll ausgeschöpft worden. Künftige Anstrengungen, um den strategischen Umfang der besseren Rechtsetzung zu bestimmen und ihr mehr Gewicht zu verleihen, würden von der Mitwirkung von maßgeblichen externen Interessengruppen, auch (aber nicht ausschließlich) aus der Wirtschaft, profitieren.

---

**Empfehlung 1.2** Die Entwicklung eines Weißbuches sollte geprüft werden, in dem eine ambitionierte und interessante Vision für künftige Entwicklungen entworfen wird. In dem Weißbuch, das allen Bundesministerien sowie den an einer Mitwirkung interessierten Ländern zur gemeinsamen Nutzung an die Hand gegeben werden sollte, sollten Schlüsselprogramme und deren Verflechtungen sowie Zielstellungen (qualitativer und sonstiger Art) herausgearbeitet werden. Zur Unterstützung bei der Ausgestaltung der Vision sollte auf möglichst breiter Basis Rat eingeholt und nach Partnern Ausschau gehalten werden. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die strategische Verbindung zu Wirtschafts- und Nachhaltigkeitszielen eindeutig ausformuliert wird. Sobald das Grundsatzpapier abgestimmt ist, sollte es durch einen von allen einschlägigen Bundesministerien und interessierten Bundesländern gezeichneten Jahresbericht zu aktuellen Entwicklungen untermauert werden (Beispiele für erfolgreiche Prozesse aus anderen Ländern, wie dem Vereinigten Königreich, könnten dafür herangezogen werden).

---

Es stimmt zuversichtlich, dass verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Bereichen anzuregen, in denen ein gemeinsamer Ansatz wichtig ist, z.B. bei den Belastungen für die Wirtschaft. Eine stärkere Präsenz der Länder bei der besseren Rechtsetzung ist erkennbar. Die Bundesregierung hat Pilotprojekte aufgestellt, um Initiativen auf Bundesebene mit Länderprogrammen zu koppeln (insbesondere in Bezug auf Bürokratieabbau und E-Government). Es besteht die Bereitschaft zu Experimenten, bei denen gleichgesinnte Länder zusammenarbeiten. Offenbar wählen immer mehr Länder einen dynamischen Ansatz, sowohl hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Bundesregierung als auch in Bezug auf ihre eigenen Initiativen. Dennoch bleiben die Initiativen auf Bundes- und auf Länderebene weitgehend getrennt voneinander. Angesichts des föderalen Staatsaufbaus wird ihre Zusammenführung wahrscheinlich nur langsam und schrittweise möglich sein; die Pilotprojekte sind jedoch vielversprechend.

---

**Empfehlung 1.3** Die Bemühungen zur Identifizierung von Bereichen, in denen Initiativen für bessere Rechtsetzung mit den Ländern gemeinsam getragen werden können, sollten fortgesetzt werden.

---

### ***Bekanntmachung von Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung***

Bislang war die Kommunikation größtenteils beschränkt auf das Programm zum Bürokratieabbau. Der Jahresbericht der Bundesregierung zum Bürokratieabbau ist die wichtigste allgemein verfügbare Veröffentlichung zu besserer Rechtsetzung der jüngsten Zeit.

Kommunikation über andere Aspekte der besseren Rechtsetzung ist so gut wie nicht sichtbar. Strategien oder Maßnahmen für bessere Rechtsetzung werden nicht erkennbar kommuniziert, abgesehen von ihrer Erwähnung in den Koalitionsvereinbarungen. Das überrascht vielleicht wenig, da noch einiges getan werden muss, um der Politik mehr Kontur zu geben und sie kohärenter zu gestalten (siehe oben). Da die Ministerien in Deutschland autonom sind, besteht darüber hinaus das Problem, dass die Bundesregierung nicht immer mit einer Stimme spricht und es unterschiedliche Kommunikationskulturen innerhalb der Verwaltung gibt. Insgesamt hat das jedoch zur Folge, dass die betroffenen Akteure (innerhalb und außerhalb der Verwaltung) kein klares Bild darüber vermittelt bekommen, was erreicht worden ist und wie dies zur Verwirklichung größerer politischer Ziele beiträgt. Die einzelnen Komponenten der besseren Rechtsetzung bleiben eine eher interne Angelegenheit, die von Beamten vorangetrieben wird; das Thema bessere Recht-

setzung wird noch nicht als Möglichkeit für die öffentliche Verwaltung wahrgenommen, einen stärker evidenzbasierten und kundenorientierten Ansatz zu entwickeln. Der eher geschlossene Ansatz im Bereich der öffentlichen Konsultation (siehe Kapitel 3) ist für die Sache insgesamt nicht hilfreich. Die externe Dimension ist schwach ausgeprägt, und von der Wirtschaft kommen wenig erkennbare Beiträge, mit denen sie an der Seite der Regierung für bessere Rechtsetzung eintreten würde, wie dies in einigen anderen europäischen Ländern der Fall ist (der schwedische Industrie- und Handelsausschuss für bessere Rechtsetzung (NNR) ist dafür ein gutes Beispiel).

---

**Empfehlung 1.4 Neben der Entwicklung einer einheitlicheren Politik für bessere Rechtsetzung sollte eine Kommunikationsstrategie entwickelt werden, um Entwicklungen darzustellen und die Beziehung zwischen besserer Rechtsetzung und praktischen Ergebnissen und Vorteilen für private Unternehmen, Bürger und Volkswirtschaft zu erläutern. Die deutschen Unternehmen sollten ermutigt werden, ihr Profil als Berater besserer Rechtsetzung zu stärken.**

---

### ***Ex-post-Evaluierung von Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung***

Wie in den meisten anderen OECD-Ländern wird die retrospektive Evaluierung (ex post) des Erfolgs oder Misserfolgs der Programme für bessere Rechtsetzung ad hoc durchgeführt. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, gibt es keine Versuche, Programme zu evaluieren, um daraus Informationen für künftige Entwicklungen zu gewinnen. Eine beachtenswerte Ausnahme ist das E-Government-Programm, dessen erste Version vor dem Start des aktuellen Programms einer Überprüfung unterzogen wurde, um gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen. Es hat aber beispielsweise keine Evaluierung der aktuellen Verfahren für die prospektive Folgenabschätzung gegeben. Evaluierung ist nicht das Gleiche wie Beobachtung. So sind die Jahresberichte zum Programm für Bürokratieabbau z.B. kein Ersatz für eine retrospektive Evaluierung des Programms insgesamt. Eine regelmäßige Programmevaluierung würde dazu beitragen, die Wirksamkeit künftiger Reformen zu verbessern und Unternehmer sowie Bürger stärker einzubeziehen.

---

**Empfehlung 1.5 Studien zur Evaluierung von Schlüsselprogrammen sollten bei Universitäten, Denkfabriken und Ideenschmieden oder privaten Stiftungen regelmäßig in Auftrag gegeben werden. Es sollte geprüft werden, inwieweit der Rechnungshof eingebunden werden könnte (wie das beispielsweise in einigen anderen EU-Ländern, z.B. dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden, der Fall ist).**

---

### ***E-Government zur Unterstützung der besseren Rechtsetzung***

E-Government ist ein Grundpfeiler der Politik der Bundesregierung zur Modernisierung und Verschlankung der Bundesverwaltung und kann wesentliche Impulse für bessere Rechtsetzung geben. Das Innenministerium hat mit den ersten Programmen abgeschlossen und einen Neuanfang gestartet. Die Ziele wurden über die Legislaturperiode der aktuellen Regierung hinaus formuliert, was wichtig ist. Das Programm „E-Government 2.0“ ist integraler Bestandteil der Strategie. Es wurde in Einklang mit dem European Action Plan i2010 entwickelt, wobei auf den Ergebnissen und Erfahrungen der vorigen Legislaturperiode aufgebaut wurde. Die Strategie umfasst einige nützliche Initiativen für bessere Rechtsetzung, darunter die einheitliche Behördenrufnummer (die Bürger erhalten unter dieser Nummer Auskunft zu beliebigen Fragen), eine gemeinsame Initiative des Bundes und der Länder, die sich gegenwärtig in der Pilotphase befindet. Auch der rechtliche Rahmen für die Einführung des E-Government ist gestärkt worden, obwohl noch mehr getan werden

muss, um die Wiederverwertung von Daten und die Interoperabilität zu verbessern. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie hat der Einrichtung von zentralen Anlaufstellen und der elektronischen Erbringung von Dienstleistungen einen starken Schub gegeben (wie in anderen EU-Ländern).

Die bisherigen Ergebnisse sind vielversprechend, Deutschland ist sich jedoch bewusst, dass das Potenzial der Informations- und Kommunikationstechnologie bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist. Die Entwicklung von E-Government-Initiativen in einem föderalen Staat ist anerkanntermaßen eine gewaltige Herausforderung. So betreiben die Bundesregierung, die Länder und Kommunen zusammen ungefähr 7 000 Websites, zwischen denen es kaum Verbindungen gibt. Gleichzeitig können E-Government-Initiativen dazu beitragen, einen Kulturwandel innerhalb der Verwaltung zu beschleunigen. Die IT-Gesellschaft stellt das Prinzip unabhängiger und isolierter Bundesministerien in Frage. Der neue institutionelle Rahmen für E-Government (IT-Beauftragte in jedem Ministerium, Schaffung eines Rates der IT-Beauftragten) ist ein positiver Beitrag zu dem Prozess. Die geplante Schaffung eines Planungsrates der Bundesregierung und der Länder für E-Government-Initiativen sollte helfen, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen zu erleichtern. Die Möglichkeiten, E-Government zu nutzen, um Bürokratie abzubauen und öffentliche Beteiligung und Kommunikation transparenter zu gestalten, sind noch nicht ausgeschöpft. Aus den Rückmeldungen an das OECD-Prüfungsteam lässt sich ablesen, dass es noch ein weiter Weg ist bis zu einer straffen, modernen Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen.

## Hintergrund

### Wichtige Schritte im Bereich der besseren Rechtsetzung in Deutschland

Tabelle 1.1 Meilensteine der Entwicklung von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung in Deutschland

1958	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Änderungen im Jahr 2000 führen die Verpflichtung zur Gesetzesfolgenabschätzung ein
1977	Verwaltungsverfahrensgesetz
1984	„Blaue Prüffragen“ zur Qualität der Rechtsetzung vom Kabinett gebilligt
1996	Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren
1991	Handbuch der Rechtsförmlichkeit vom Kabinett gebilligt
1997	Der 1995 eingerichtete Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ legt dem Bundeskanzler seinen Abschlussbericht vor
1999	Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ führt den „aktivierenden Staat“ ein
2001	Innenministerium gibt methodologische Arbeitshilfen zur Gesetzesfolgenabschätzung aus
2003	Agenda 2010 Initiative Bürokratieabbau
2006	Kabinettsbeschluss zum Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ einschl. des Programms „E-Government 2.0“
2007	Beginn der Nullmessung für Unternehmen Kabinettsbeschluss zum Ziel der Verringerung um 25% (bis Ende 2011) Festlegung eines Zwischenziels von ca. 12,5% (bis Ende 2009)
2008	Abschluss der Nullmessung für Unternehmen
2009	Beginn der Ex-ante-Abschätzung des Verwaltungsaufwands für die Bürger

## **Grundsätze für bessere Rechtsetzung auf Bundesebene**

Es gibt kein spezifisches Strategiepapier zur besseren Rechtsetzung, wie dies in einigen (wenigen) anderen EU-Staaten der Fall ist. Die Koalitionsvereinbarung 2005, welche in der letzten Legislaturperiode die Grundlage für die Programme der Bundesregierung bildete, sowie die Kabinettsentscheidung zum Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ vom April 2006 enthalten wichtige Bezüge zur besseren Rechtsetzung. Wichtige Stützen der derzeitigen Bundespolitik im Bereich der besseren Rechtsetzung sind – vor dem Hintergrund einer weiterhin starken Konzentration auf Rechts- und Verwaltungsverfahren für die Gesetzgebung – das Programm zum Bürokratieabbau, mit besonderem Schwerpunkt auf Unternehmen, sowie ein umfassendes Programm zur Förderung des E-Government für Unternehmen und Bürger. Dabei wird verstärkt auf Nachhaltigkeit geachtet, wozu dieser Aspekt in die prospektive (ex ante) Folgenabschätzung für neue Gesetze aufgenommen wurde. Kernprozesse zur Sicherung der Qualität und Verständlichkeit von Gesetzestexten ebenso wie die Vereinfachung von Rechtsvorschriften werden weiterhin entschieden gefördert. Es werden verstärkte Anstrengungen unternommen, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Bereichen anzuregen, in denen ein gemeinsamer Ansatz wichtig ist, z.B. bei den Belastungen für die Wirtschaft und Bürger.

## **Wichtigste Maßnahmen für bessere Rechtsetzung auf Bundesebene**

Großinitiativen:

- *Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ aus dem Jahr 2006.* Das Programm zielt darauf ab, unnötige Verwaltungskosten, die durch Informationspflichten aus Bundesgesetzen entstehen, die zum Stichtag (30. September 2006) in Kraft waren, mithilfe des SKM bis 2011 um 25% zu verringern<sup>1</sup>.
- *E-Government-Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“*, einschließlich des Programms E-Government 2.0, aus dem Jahr 2006. Ziel ist die Schaffung nutzerzentrierter Dienstleistungen und die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren. Das Programm umfasst Aktionspläne zur Verbesserung von E-Services auf Bundesebene, zur Optimierung der elektronischen Schnittstelle zwischen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung, zur Einführung eines elektronischen Personalausweises sowie zur Verbesserung der Kommunikationsinfrastruktur für Unternehmen und Bürger, z.B. durch Internetportale. Es umfasst darüber hinaus eine Initiative für eine bundesweit einheitliche Behördenrufnummer für Bürger.
- *Initiativen zur Sicherung der Qualität von Rechtsvorschriften.* Dazu zählen insbesondere die elektronische Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten, die Anwendung der eNorm-Software, welche die Einhaltung rechtsförmlicher und redaktioneller Vorgaben bei der Erstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen unterstützt, sowie eine Initiative zur Verbesserung der sprachlichen Klarheit.

Sonstige Maßnahmen:

- *Drei Gesetze seit 2005 zur Entlastung mittelständischer Unternehmen von bürokratischen Hemmnissen*, seit 2006 ergänzt durch einen Katalog begleitender Maßnahmen, einschließlich einer Datenbank mit Informationen für kleine und mittlere Unternehmen über Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder.
- *Initiative zur Rechtsvereinfachung.* Seit 2003 wurden in diesem Zusammenhang elf Gesetze verabschiedet, mit denen mehrere tausend redundante Gesetze und Vorschriften aufgehoben wurden.
- *2006 eingerichtete Datenbank über bestehende Verwaltungsvorschriften des Bundes mit einem Dienst für öffentliche Anfragen.*

Maßnahmen des Bundes und der Länder:

- Verfassungsänderung zur Förderung von Benchmarking zwischen den Verwaltungen der Länder, zwischen dem Bund und den Ländern und innerhalb der Bundesverwaltung.
- Pilotprogramme zur Verknüpfung von Initiativen des Bundes und der Länder zum Bürokratieabbau.
- Deutschland-Online, 2003 eingerichtet zur Förderung eines integrierten E-Government auf den verschiedenen Verwaltungsebenen.
- Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie einschließlich der Einrichtung von einheitlichen Ansprechpartnern.

### **Kommunikation im Bereich der besseren Rechtsetzung auf Bundesebene**

Das Bundespresseamt ist für die offizielle Kommunikation der Regierung zuständig. Bisher wurde über Maßnahmen und Pläne für bessere Rechtsetzung nicht zentral informiert. Dies wird in der Regel den einzelnen Ministerien überlassen, die ihre eigenen Schwerpunkte setzen und dem Thema unterschiedliche Bedeutung beimessen.

Der Austausch mit den Beteiligten über bessere Rechtsetzung findet auch in Form häufiger und regelmäßiger Arbeitstreffen und besonderer, von den Beteiligten organisierter Konferenzen statt, auf denen Regierungsvertreter neue Entwicklungen vorstellen können<sup>2</sup>.

Die Jahresberichte der Bundesregierung zum Bürokratieabbau waren die wichtigsten allgemein verfügbaren Veröffentlichungen zu besserer Rechtsetzung der jüngsten Zeit.

### **Ex-post-Evaluierung von Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung**

Die retrospektive Auswertung von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung wird wie in vielen anderen EU-Ländern eher anlassbezogen durchgeführt. Sie ist oft gut vorbereitet und wird dem Bundestag oder den zuständigen Ausschüssen in Form eines Berichts vorgelegt. Ein Beispiel ist der Bericht über erneuerbare Energien<sup>3</sup>. Meist sind spezifische Behörden, in der Regel Bundesbehörden, für die Durchführung regelmäßiger Ex-post-Evaluierungen zuständig. Mindestens 14 Stellen innerhalb der Bundesverwaltung sind mit der Evaluierung beauftragt. Jüngsten Schätzungen zufolge belief sich das Budget für Ex-post-Evaluierungen und damit verbundene Tätigkeiten der Bundesregierung im Jahr 2007 auf 112,3 Mio. Euro. Auch privatisierte Stellen (z.B. Post, Telekommunikation und Bahn), die KfW-Bankengruppe sowie soziale Organisationen (z.B. im Gesundheitssystem) können Ex-post-Evaluierungen vornehmen.

Die Bundesregierung legt dem Bundestag und Bundesrat gemäß § 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums jährlich einen Wirtschaftsbericht vor<sup>4</sup>.

Die wahrscheinlich bekanntesten Auswertungen sind die Berichte zum Programm für den Bürokratieabbau, die im Gesetz zur Einrichtung des NKR gefordert werden. Der Nationale Normenkontrollrat erstattet der Bundeskanzlerin jährlich Bericht zum Stand des Ex-ante-Verfahrens. Er kann der Bundesregierung auch jederzeit Empfehlungen geben. Die Regierung berichtet dem Bundestag jährlich über den Stand des gesamten Programms. Beide Berichte werden von den zuständigen Parlamentsausschüssen beraten.

E-Government wurde vor dem derzeitigen Programm überprüft. Der Bericht zur Initiative „BundOnline 2005“ diente als Orientierung für die Entwicklung des aktuellen Programms „E-Government 2.0“.

## **E-Government zur Unterstützung der besseren Rechtsetzung**

E-Government ist ein Grundpfeiler der Politik der Bundesregierung zur Modernisierung und Verschlankeung der Bundesverwaltung. Die Verabschiedung der Gesamtstrategie „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ im September 2006 war ein deutliches Signal des erneuerten Engagements in diesem Bereich. Im Hinblick auf bessere Rechtsetzung zielt das Programm darauf ab, die Effektivität und Effizienz der Bundesverwaltung zu erhöhen, unnötige Bürokratie abzubauen und den Gesetzesvollzug zu verbessern. Im März 2009 nannte die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in ihren Schlussfolgerungen IT als Grundlage für die Entwicklung struktureller Kommunikation im 21. Jahrhundert und empfahl eine entsprechende Anpassung des Grundgesetzes. Auch die Regierung unterstrich die Bedeutung einer langfristigen Perspektive, indem sie Ziele über den Zeitrahmen des Programms hinaus festlegte (das Programm „E-Government 2.0“ endet 2010, während das „CIO-Konzept“ 2011 ausläuft). Die Website [www.verwaltung-innovativ.de](http://www.verwaltung-innovativ.de) bietet umfassende Informationen über unternommene Maßnahmen und erzielte Fortschritte und legt somit Rechenschaft gegenüber den Beteiligten und der Öffentlichkeit ab.

### **BundOnline 2005 und E-Government 2.0**

Das Programm „E-Government 2.0“ ist integraler Bestandteil der Strategie (Kasten 1.2). Es wurde in Übereinstimmung mit dem europäischen Aktionsplan i2010 entwickelt. Die Strategie beruht auf Ergebnissen und Erfahrungen der vorherigen Legislaturperiode, insbesondere der Initiative „BundOnline 2005“. Diese vom Innenministerium koordinierte Initiative wurde zwischen 2000 und 2005 durchgeführt und hatte zum Ziel, alle Dienste der Bundesverwaltung bis 2005 online verfügbar zu machen. Ein zentrales Managementsystem wurde eingerichtet, das Methoden und fünf Basiskomponenten festlegte<sup>5</sup>. Ferner wurde zum Austausch von Erfahrungen ein Wissensmanagementsystem eingeführt. Die Initiative galt als Erfolg. Ende 2005 waren etwa 440 Dienste im Internet zugänglich, mehr als die ursprünglich vorgesehenen 400. Bürger und Unternehmen konnten dank der Initiative jährlich schätzungsweise 430 Mio. Euro einsparen. Die internen Einsparungen betragen jährlich etwa 350 Mio. Euro, insbesondere durch eine Verringerung des Personalbestands um 1,5%. Dennoch entschied die derzeitige Regierung, dass neue und weitreichendere Impulse nötig seien.

#### **Kasten 1.2 E-Government auf Bundesebene: Das Programm „E-Government 2.0“**

Ziele des Programms „E-Government 2.0“ sind die Schaffung nutzerzentrierter Dienste, die Optimierung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren um 15-30% sowie die Senkung der Kosten um 15%. Das Programm untergliedert sich in die vier folgenden Handlungsfelder, deren Schwerpunkt auf dem Internet als wichtigstem Kommunikations- und Dienstleistungsmedium liegt:

- **Portfolio** – Hier geht es um die Verbesserung der Quantität und Qualität der E-Government-Dienste des Bundes. Dies beinhaltet sowohl, dass allen die Möglichkeit gegeben werden soll, in sozialer und technischer Hinsicht an der Informationsgesellschaft teilzuhaben (E-Inklusion), als auch die Ausweitung der Beteiligung von Unternehmen und Bürgern an politischen Entscheidungs- und Verwaltungsprozessen (E-Partizipation). Das Pilotprojekt der Online-Konsultation zum Bürgerportal-Gesetz ist ein Beispiel für letzteres. Im Jahr 2007 führte das Bundesministerium des Innern zwei Studien zu E-Inklusion und E-Partizipation durch, die den aktuellen Entwicklungsstand in Deutschland untersuchten und einen europäischen Vergleich anstellten\*.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- **Prozessketten** – In diesem Bereich soll die Schnittstelle zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft durch elektronische Zusammenarbeit über gemeinsame Prozessketten verbessert werden. Dies umfasst insbesondere 32 Pilotprojekte, u.a. die elektronische Verdachtsanzeige bei Geldwäsche (eVA), das elektronische Abfallnachweisverfahren (eANV), das elektronische Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister (ePRTR) und das Forschungsprojekt IT Food Trace.
- **Identifikation** – Dieses Handlungsfeld umfasst die Einführung eines elektronischen Personalausweises und die Entwicklung von E-Identity-Konzepten. Das Bundeskabinett verabschiedete einen Gesetzentwurf, welcher derzeit im Parlament geprüft wird. Der neue Personalausweis wird voraussichtlich im November 2010 eingeführt.
- **Kommunikation** – Ziel ist eine sichere Kommunikationsinfrastruktur für Bürger, Unternehmen und öffentliche Verwaltung (z.B. über zertifizierte Portale).

\* Vgl. [www.ifib.de/publikationsdateien/study\\_e-participation\\_engl.pdf](http://www.ifib.de/publikationsdateien/study_e-participation_engl.pdf) (letzter Zugriff am 14. April 2009).

### Einheitliche Behördenrufnummer

Das E-Government-Konzept trägt zur Umsetzung von Projekten für einen erleichterten, besseren und kostengünstigen Zugang zur öffentlichen Verwaltung bei. Ein Beispiel ist die einheitliche Behördenrufnummer 115, eine gemeinsame Initiative der drei Verwaltungsebenen unter Federführung des Bundesministeriums des Innern und des Landes Hessen (Kasten 1.3). Dieses Vorhaben ist vielversprechend. Um zu gewährleisten, dass es sein Potenzial voll ausschöpfen kann und so viele Bürger wie möglich erreicht, muss es energisch von Informationskampagnen und Benutzerumfragen begleitet werden, damit das Interesse der Nutzer erhalten bleibt und der Fortschritt verfolgt werden kann.

#### Kasten 1.3 Einheitliche Behördenrufnummer (115)

Dabei handelt es sich um eine einheitliche Telefonnummer (115) für Anfragen der Bürger bei Behörden im gesamten Bundesgebiet\*. Die Idee ergab sich aus dem Umstand, dass Bürger oft nicht wissen, wer in der öffentlichen Verwaltung für ein bestimmtes Verfahren oder einen bestimmten Dienst zuständig ist. Auf Grund der föderalen Struktur des Landes gibt es eine Vielzahl von Behörden, an die sich die Bürger wenden können. Ziel ist es, 75% der Anrufe innerhalb von 30 Sekunden zu beantworten und mindestens 55% (später bis zu 80%) der Fragen beim ersten Anruf zu klären. Im Lauf der Zeit soll eine Datenbank ständig mit Informationen über alle Verwaltungsebenen aktualisiert werden.

Die Initiative begann im März 2009 als Pilotprojekt, an dem sich eine Reihe von Bundesbehörden und vier Länder beteiligten. Zunächst konnten den Dienst 10 Millionen Bürger (etwa ein Achtel der deutschen Bevölkerung) nutzen. Die Teilnahme an dem Projekt ist freiwillig; es wird erwartet, dass sich immer mehr Behörden dafür interessieren werden. Bürgern, die den Dienst noch nicht nutzen können, wird bei einem Anruf bei 115 durch eine automatische Ansage mitgeteilt, dass ihre Region sich noch nicht an der Initiative beteiligt. Dies soll den Bürgern die Vorteile des Dienstes verdeutlichen und Druck auf die Nachzügler erzeugen.

In der ersten Woche gingen im Call Center mehr als 150 000 Anrufe ein, die Hälfte davon aus den teilnehmenden Regionen und Städten.

\* Vgl. [www.d115.de](http://www.d115.de) (letzter Zugriff am 14. April 2009).

### **CIO-Konzept**

Der im Dezember 2007 getroffene Kabinettsbeschluss „IT-Steuerung Bund“ ist ein weiterer wichtiger Baustein der Modernisierungsbemühungen<sup>6</sup>. Das CIO-Konzept betrifft vor allem Rationalisierung und Innovationsförderung in der Verwaltung selbst. Dazu wurden neue institutionelle Strukturen eingerichtet. Seit Juni 2008 wird das CIO-Konzept durch einen Aktionsplan ergänzt. Der Plan sieht eine dreijährige Umsetzungsphase vor und gilt bis Ende 2011.

### **Rechtsvorschriften und Rolle des Parlaments**

Der unterstützende Rechtsrahmen wurde in den letzten Jahren gestärkt. Das im Februar verabschiedete Gesetz zur Verwaltung elektronischer Akten ermöglicht es der deutschen Justiz, Rechtsakten und -unterlagen elektronisch zu verarbeiten und ebnet so den Weg für ein papierloses Justizsystem. Im Sommer 2005 verabschiedete der Bundestag das Informationsfreiheitsgesetz, das den Bürgern das Recht einräumt, auf Informationen der Bundesregierung zuzugreifen. Allerdings gibt es einige genau definierte Ausnahmen, da Deutschland seit jeher eine strenge Datenschutzpolitik verfolgt<sup>7</sup>. Das Gesetz enthält auch eine „Internetklausel“, welche die Bundesverwaltung dazu verpflichtet, bestimmte Inhalte online bereitzustellen. Elf Länder stellten darauf ähnliche rechtliche Anforderungen<sup>8</sup>. Diese Gesetze stehen in einer Reihe mit anderen Rechtsvorschriften zum E-Government und umfassen den elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr (2001), die elektronische Kommunikation (2004), elektronische Signaturen (2001, 2005), die elektronische Beschaffung (2006) sowie die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (2006).

### **E-Government und andere Verwaltungsebenen in Deutschland**

Das Programm „E-Government 2.0“ zielt nur auf die Entwicklung von E-Government auf Bundesebene ab. Die Gestaltung und Umsetzung eines umfassenden E-Government-Ansatzes bereiten in einem föderalen Staat Schwierigkeiten, nicht zuletzt weil verschiedene Behörden oft unterschiedliche IT-Anwendungen für denselben Zweck entwickeln. Gleichzeitig bedeutet dies eine ineffiziente Zerstückelung öffentlicher IT-Investitionen. In Deutschland betreiben Bund, Länder und Kommunen über 7 000 kaum miteinander verknüpfte Websites<sup>9</sup>. In mehreren Initiativen wird fortlaufend versucht, dieses Problem zu lösen.

### **Deutschland-Online**

Deutschland-Online ist eine gemeinsame Strategie des Bundes, der Länder und der Kommunen aus dem Jahr 2003. Ziel ist die Stärkung der Zusammenarbeit und Abstimmung für ein integriertes E-Government<sup>10</sup>. Die Strategie beruht auf verschiedenen Schwerpunkten, darunter die Entwicklung integrierter elektronischer Dienste, die Verknüpfung von Internetportalen, die Entwicklung gemeinsamer Infrastrukturen und Standards und der Transfer von Erfahrungen und Wissen. Der Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern gewährleistet die politische Abstimmung zur Umsetzung von Deutschland-Online. Auch kommunale Spitzenverbände beteiligen sich an dem Arbeitskreis. Den Regierungschefs werden jährlich Berichte übermittelt.

Jährliche Deutschland-Online-Aktionspläne sorgen für die konkrete Ausgestaltung der Strategie. Der letzte Aktionsplan wurde im Dezember 2008 erstellt. Er fordert die Einführung einer sicheren nationalen Kommunikationsinfrastruktur für die drei Verwaltungsebenen in Deutschland und räumt bestimmten Projekten Priorität ein, darunter Kfz-Wesen (unter Federführung von Hamburg), Personenstandswesen (unter Federführung von Bayern) und die Überprüfung des Meldewesens (unter Federführung des Bundes). Ein besonderer Schwerpunkt ist die Umsetzung der IT-Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt). Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sind gemeinsam für dieses Projekt zuständig; es wurde im Herbst 2008 auch in einer Online-Konsultation unterstützt<sup>11</sup>.

Im Rahmen der Initiative Deutschland-Online wurde XRepository<sup>12</sup> als neues Onlineverzeichnis für XML-basierte Datenaustauschformate eingerichtet. Die im Januar 2009 freigeschaltete Website ist ein zentraler Ort zur Veröffentlichung eines breiten Spektrums an Daten zu E-Government-Projekten und ermöglicht die Weiternutzung durch andere Verwaltungen und Gestalter von Geschäftsprozessen. Über die Website können ferner Standards und Schnittstellen gesucht und kostenlos heruntergeladen werden.

### **Zentrale Anlaufstellen (einheitliche Ansprechpartner) und EU-Dienstleistungsrichtlinie**

In Deutschland gibt es etwa 220 zentrale Anlaufstellen (One-Stop-Shops), in denen verschiedene Anmelde- und Zulassungsanträge, z.B. für die Unternehmensanmeldung, beim selben „Schalter“ eingereicht werden können. Diese zentralen Anlaufstellen bieten auch Beratung und Hilfe für Personen, die ihr eigenes Unternehmen gründen wollen. Für die Einrichtung und Gestaltung dieser zentralen Anlaufstellen sind nachgeordnete Stellen, wie Kommunen, Handelskammern und Unternehmensverbände, zuständig.

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) hat einen starken Anstoß zur Einrichtung zentraler Anlaufstellen gegeben, da sie ein einheitliches System im gesamten EU-Binnenmarkt und elektronische Dienstleistungen fordert. Im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie wurden seit dem 28. Dezember 2009 bundesweit „Einheitliche Ansprechpartner“ eingerichtet ([www.einheitlicher-ansprechpartner-deutschland.de](http://www.einheitlicher-ansprechpartner-deutschland.de)). Dies war ein Schwerpunkt von Deutschland-Online. Ein Umsetzungsplan wurde Ende 2008 vorgestellt. Er forderte eine allmähliche Ausweitung, bis alle Prozesse der öffentlichen Verwaltung elektronisch durchgeführt werden können. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen in dem Projekt scheint reibungslos zu verlaufen und beruht insbesondere auf der praktischen Erfahrung der Kommunen.

Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform II im August 2009 liegt die Zuständigkeit für die Einrichtung eines bundesweiten IT-Verbindungsnetzes beim Bund<sup>13</sup>. Diese Änderungen werden in einem zukünftigen Gesetz (Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder, IT-NetzG) sowie einer Durchführungsvereinbarung, die im April 2010 in Kraft treten soll, umgesetzt. Gleichzeitig soll ein IT-Planungsrat aus Vertretern des Bundes und der Länder eingerichtet werden, um verbindliche IT-Standards zu entwickeln und so die Sicherheit und Vergleichbarkeit über Verwaltungsebenen hinweg zu verbessern. Darüber hinaus wird der Planungsrat mit der IT-Gesamtkoordinierung, der Gestaltung des Verbindungsnetzwerks und der Umsetzung der E-Government-Projekte betraut.

### **Fortschritte**

Der Aktionsplan 2009 gibt einen detaillierten Überblick über die 2008 erzielten Fortschritte bei den 32 Modernisierungsprojekten. Bei den folgenden Prozessen wurde im Rahmen des Programms „E-Government 2.0“ entwickelte IT eingesetzt und zum Bürokratieabbau genutzt:

- Abgaben werden jetzt weitgehend automatisch mittels spezieller IT-Prozesse berechnet. Dadurch verringert sich die Bearbeitungszeit, und die Steuerlast kann früher ermittelt werden. So erhalten Unternehmen eher eine zuverlässige Mitteilung über die Höhe ihrer Steuerschuld. Eingabefehler durch Mitarbeiter in den Hauptzollämtern wurden durch computergestützte Plausibilitätskontrollen verringert. Es ist geplant, die Möglichkeit zu schaffen, Steuererklärungen online abzugeben. Die wichtigsten rechtlichen Inhalte werden in leicht verständlicher Form im Internet und auf Informationsblättern zur Verfügung gestellt.
- Mit seinem Automatisierten Tarif- und Lokalen Zollabwicklungssystem (ATLAS) für die deutsche Zollverwaltung schuf das Bundesministerium der Finanzen die Grundlage für eine weitgehend automatisierte Verarbeitung und Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs. Mit ATLAS wurden schriftliche Zollerklärungen

und Verwaltungsakte (z.B. Bescheid über Einfuhrabgaben) durch elektronische Mitteilungen ersetzt. Die meisten Bearbeitungs- und Verwaltungsaufgaben des Zolls wurden automatisiert, vereinfacht und beschleunigt. Jede Zollstelle ist mit speziellen ATLAS-Programmen für ihren jeweiligen Aufgabenbereich ausgestattet.

- Ein Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sieht die Einführung von Verfahren für elektronische Entgeltnachweise (ELENA) vor. Der Einkommensnachweis ist erforderlich, um bestimmte Arten des Arbeitslosengeldes sowie von Familien- und Wohnzulagen zu beantragen. Die Arbeitsverwaltung nutzt beispielsweise vom Arbeitgeber ausgestellte Arbeitsbescheinigungen, um den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu prüfen. Nach geltendem Recht müssen diese in Papierform vorliegen. Jährlich stellen etwa drei Millionen Arbeitgeber rd. 60 Millionen solcher Bescheinigungen aus. In dem geplanten zukünftigen Verfahren übermitteln die Arbeitgeber stattdessen die monatlichen Entgeltdaten ihrer Angestellten elektronisch an eine zentrale Datenbank, wodurch ab 2012 jährlich 85,6 Mio. Euro eingespart werden können.

Infolge der jüngsten Anstrengungen sind Gesellschaft und Wirtschaft in Deutschland gut für die Nutzung des Internets gerüstet (75% der Haushalte und 95% der Unternehmen hatten 2008 einen Internetzugang). Dennoch kann die Schnittstelle zwischen den Benutzern und der öffentlichen Verwaltung bei einer Reihe von Diensten noch verbessert werden (Kasten 1.4). Wichtig ist sicherzustellen, dass Bürgern ohne Internetzugang weiterhin Alternativen für die Kontaktaufnahme mit der Verwaltung offenstehen.

#### Kasten 1.4 Kennzahlen der Informationsgesellschaft in Deutschland

- Anteil der Haushalte mit Internetzugang: 75% (2008)
- Anteil der Unternehmen mit Internetzugang: 95% (2008)
- Anteil der Personen, die mindestens einmal pro Woche das Internet nutzen: 68% (2008)
- Anteil der Haushalte mit Breitbandanschluss: 55% (2008)
- Anteil der Unternehmen mit Breitbandanschluss: 84% (2008)
- Anteil der Personen, die in den letzten drei Monaten online eingekauft/bestellt haben: 42% (2008)
- Anteil der Unternehmen, bei denen im vergangenen Jahr Online-Bestellungen eingegangen sind: 24% (2007)
- Anteil der Personen, die das Internet für Behördenkontakte nutzen: Informationsanfragen 31,1%, Herunterladen von Formularen 16,2%, Zurücksenden ausgefüllter Formulare 10,5% (2008)
- Anteil der Unternehmen, die das Internet für Behördenkontakte nutzen: Informationsanfragen 47%, Herunterladen von Formularen 48%, Zurücksenden ausgefüllter Formulare 45% (2008)

Quelle: ePractice, eGovernment Factsheets. Germany, Ausgabe 11.0 Januar 2009, S. 2 (gestützt auf Eurostat-Daten).

## Anmerkungen

1. Mit Bezug auf den Stichtag 30. September 2006.
2. Beispiele für solche Konferenzen sind Treffen über die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der Regierung sowie Veranstaltungen mit Vertretern des Gemeinschaftsausschusses der deutschen gewerblichen Wirtschaft und der Handelskammern. 2008 fanden folgende internationale Konferenzen statt: die von der Bertelsmann-Stiftung organisierte International Regulatory Reform Conference (IRRC 08), die Messe „Moderner Staat“ und die Messe „Neue Verwaltung“.
3. Vgl. Erfahrungsbericht des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vom 7.11.2007 unter [www.erneuerbare-energien.de/inhalt/40342/](http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/40342/). Das Erneuerbare-Energien-Gesetz wurde in Einklang mit dem Erfahrungsbericht geändert, vgl. [www.erneuerbare-energien.de/inhalt/40508/](http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/40508/).
4. Der Jahreswirtschaftsbericht 2009 trägt den Titel „Konjunkturgerechte Wachstumspolitik“. Vgl. [www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/jahreswirtschaftsbericht-2009,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/jahreswirtschaftsbericht-2009,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf).
5. Die fünf Basiskomponenten für E-Government, die im Rahmen von BundOnline 2005 als „Einer-für-Alle“-Dienstleistungen entwickelt wurden, sind 1. das Content-Management-System (ca. 100 Anwendungen), 2. die virtuelle Poststelle (ca. 40 Anwendungen), 3. die ePayment-Plattform (ca. 25 Anwendungen), 4. das Formular-Management-System (ca. 25 Anwendungen) und 5. das Portal Bund.de (fast alle Behörden auf nationaler Ebene). Darüber hinaus wurden unabhängig von BundOnline 2005 und E-Government 2.0 verschiedene Rahmenkonzepte, Methoden und Software-Instrumente eingesetzt (vgl. [www.cio.bund.de/cln\\_093/DE/E-Government/E-Government-Programm/e-government-programm\\_node.html](http://www.cio.bund.de/cln_093/DE/E-Government/E-Government-Programm/e-government-programm_node.html), letzter Zugriff am 5. Mai 2009).
6. Vgl. [www.cio.bund.de/cln\\_102/DE/Grundlagen\\_IT-Steuerung\\_Bund/grundlagen\\_it-steuerung\\_node.html](http://www.cio.bund.de/cln_102/DE/Grundlagen_IT-Steuerung_Bund/grundlagen_it-steuerung_node.html) (letzter Zugriff am 14. April 2009).
7. Vgl. das Bundesdatenschutzgesetz von 2003.
8. Vgl. [www.bfdi.bund.de/cln\\_030/nn\\_743466/IFG/Gesetze/Landesgesetze/Landesgesetze\\_\\_node.html\\_\\_nnn=true](http://www.bfdi.bund.de/cln_030/nn_743466/IFG/Gesetze/Landesgesetze/Landesgesetze__node.html__nnn=true) (letzter Zugriff am 14. April 2009).
9. Vgl. ePractice.eu, eGovernment Factsheets – Germany – Strategy unter [www.epractice.eu/en/document/288242](http://www.epractice.eu/en/document/288242) (letzter Zugriff am 14. April 2009).
10. Vgl. [www.deutschland-online.de](http://www.deutschland-online.de) (letzter Zugriff am 14. April 2009).
11. Vgl. IT-Umsetzung zur EG-Dienstleistungsrichtlinie unter [www.deutschland-online.de/DOL\\_Internet/broker.jsp?uMen=58c105dd-ba3e-a511-4fbf-1b1ac0c2f214](http://www.deutschland-online.de/DOL_Internet/broker.jsp?uMen=58c105dd-ba3e-a511-4fbf-1b1ac0c2f214) (letzter Zugriff am 14. April 2009).
12. Vgl. [www.xrepository.deutschland-online.de/xrepository/](http://www.xrepository.deutschland-online.de/xrepository/) (letzter Zugriff am 14. April 2009).
13. Vgl. den neuen Art. 91c des Grundgesetzes.



**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), "Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung", in *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264085961-5-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).