

Zusammenfassung

Wirtschaftlicher Hintergrund und Antriebsfaktoren für bessere Rechtsetzung

Das Bestreben, den Regulierungsstaat zu verschlanken, den Verwaltungsapparat zu verkleinern und die rechtlichen Rahmenbedingungen zu vereinfachen, ist seit mehreren Jahrzehnten Bestandteil der Politik deutscher Regierungen. Wie in vielen anderen OECD-Ländern wird die Regulierungsreform als Ergänzung zu strukturellen und anderen Reformen gesehen, die der Modernisierung der deutschen Wirtschaft und öffentlichen Verwaltung dienen. Allerdings wurden oft nur langsam und zaghaft Fortschritte erzielt, da Reformvorhaben nicht immer zu befriedigenden Ergebnissen führten.

Seit dem letzten OECD-Bericht zur Regulierungsreform, der im Jahr 2004 erschien, ist es unter dem Antrieb einer erneuten politischen Verpflichtung zu besserer Rechtsetzung zu wesentlichen Entwicklungen gekommen. In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“ vom 11. November 2005, welche die Grundlage für das Programm der damaligen Regierung bildete, wurde bessere Rechtsetzung als wichtiges Mittel zum Erreichen wirtschaftlicher Ziele genannt. Langfristiges Ziel ist es, Deutschland in den nächsten zehn Jahren wieder an die Spitze zu führen. Auf Grund zahlreicher Beschwerden aus der Wirtschaft über hohen bürokratischen Aufwand beschloss die Bundesregierung ein neues Programm zur Verringerung von Verwaltungslasten und zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren für Unternehmen, um ihnen mehr Freiraum für neue Initiativen und produktive Tätigkeiten zu geben. Auch in anderen Bereichen wurden verstärkt Anstrengungen unternommen, den Fortschritt zu beschleunigen und neue Ansätze zu Fragen wie der Einführung von E-Government sowie für neue institutionelle Unterstützungsstrukturen zu finden.

Bessere Rechtsetzung ist darüber hinaus stark in die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung der EU eingebettet. Deutschland hebt den engen Zusammenhang zwischen seinen Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung und der Lissabon-Strategie hervor. Vorhaben auf EU-Ebene werden positiv in Maßnahmen des Bundes umgesetzt. Deutschland reagierte konstruktiv auf externe Anreize. Gute Beispiele sind die Festlegung von Zielen zur Verringerung von Verwaltungslasten und die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie. Eine bürgerfreundlichere und wirksamere Verwaltung durch E-Government sind weitere wichtige Faktoren im Bestreben um bessere Rechtsetzung im Zuge der fortlaufenden Modernisierung des Staates.

Die Sicherung der Qualität der Rechtsvorschriften ist jedoch nicht nur ein Anliegen der Bundesregierung. Auch das Parlament beteiligt sich aktiv, insbesondere bei der Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsstelle zur Lastenverringerung, dem Nationalen Normenkontrollrat¹. Die Länder entwickeln ihrerseits seit langem und in unterschiedlichem Ausmaß eigene Initiativen, von denen viele diejenigen des Bundes widerspiegeln, z.B. die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und die Verringerung der Verwaltungslasten für Unternehmen. Sofern für letzteres das Standardkosten-Modell (SKM) angewandt wird, ist die methodologische Vergleichbarkeit und Abstimmung mit der Bundesebene sichergestellt.

Verwaltungsstrukturen für bessere Rechtsetzung

Wie in anderen OECD-Ländern ist das Regulierungsmanagement stark von verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Strukturen und Traditionen geprägt. In Deutschland trugen sie entscheidend dazu bei, die Stabilität zu wahren und eine tiefe Achtung vor dem Gesetz zu sichern. Gleichzeitig sind schnelle Fortschritte in diesem System eher schwierig zu erreichen, insbesondere bei der Förderung eines starken gemeinsamen Standpunkts zum Reformbedarf und bei der Entwicklung eines Ansatzes, bei dem bessere Rechtsetzung mehr ist als die bloße Gewährleistung der Qualität von Rechtsvorschriften. Die rechtsstaatliche Tradition sorgt für eine sehr positive Achtung vor dem Gesetz, doch behindert sie mitunter auch Innovationen und die Entwicklung eines weiter gefassten Verständnisses der Qualität der Rechtsetzung. Auch das Ressortprinzip erschwert die Entwicklung eines gemeinsamen Standpunkts. Nicht zuletzt die föderale Struktur Deutschlands, in der die Länder sowohl in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch in der Umsetzung von Bundesgesetzen eine entscheidende Position einnehmen, schafft eine komplexe Umgebung für die Entscheidungsfindung. Derzeit werden zwei wichtige Reformen der föderalen Struktur unternommen, die eine bessere Grundlage für Reformbemühungen schaffen sollen und bei Elementen des Systems ansetzen, die Veränderungen verzögern. In Kasten I.1 werden die wesentlichen Eigenschaften der föderalen Struktur Deutschlands erläutert.

Die Föderalismusreform I gilt als die umfangreichste Änderung in der Geschichte des Grundgesetzes. Sie zielte in erster Linie darauf ab, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu erhöhen, die Verteilung der politischen Zuständigkeiten klarer zu regeln und die Entscheidungsprozesse im Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen.

Kasten I.1 Föderale Struktur und Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Verwaltungsebenen

Die Bundesrepublik Deutschland wurde 1949 als parlamentarische Demokratie gegründet. Nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 erhöhte sich die Zahl der Bundesländer mit den fünf Ländern aus der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik auf sechzehn. Jedes Bundesland hat eine eigene Verfassung, ein Parlament, eine Regierung, eigene Verwaltungsstrukturen und Gerichte. Deutschlands Institutionen und Rechtssystem beruhen auf einer langen und starken Tradition des Rechtsstaats und kooperativen Föderalismus.

Es gibt drei Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen). Die sechzehn Bundesländer sind eigenständig und üben in den im Grundgesetz festgelegten Bereichen Staatsgewalt aus. Die Kommunen umfassen 12 200 Städte und Gemeinden sowie 301 Landkreise. Sie sind zwar Teil der Länder, jedoch mit eigenen Kompetenzen und einer gewissen Unabhängigkeit ausgestattet (siehe Kapitel 8).

Im Jahr 2006 klärte eine wichtige Verfassungsreform, die Föderalismusreform I, das Verhältnis und die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Unter anderem stärkte die Reform die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Bereichen von supranationaler Bedeutung, schaffte Rahmengesetze ab, wies eine Reihe von zuvor konkurrierenden Kompetenzen entweder dem Bund oder den Ländern zu und verringerte die Möglichkeiten zur politischen Blockade, indem die Anzahl der Gesetze verringert wurde, die der Zustimmung des Bundesrats bedürfen. Mit der Reform erweiterten sich die Gesetzgebungskompetenzen der Länder, so dass diese nun für den Strafvollzug, das Versammlungsrecht sowie Ladenöffnungszeiten zuständig sind. Die Länder führen die Bundesgesetze weiterhin als eigene Angelegenheit aus. Bestimmt der Bund jedoch das administrative Verfahren und die Einrichtung der Behörden, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Solche Abweichungen sind nur in sehr begrenzten Ausnahmefällen möglich, welche der Zustimmung des Bundesrats bedürfen.

Die Reform hat zur Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern sowie zu einer klareren Verteilung der politischen Zuständigkeiten beigetragen. Sie hat das Gesetzgebungsverfahren beschleunigt und die Transparenz erhöht. Sie förderte die Zweckmäßigkeit und Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Ein wichtiger Effekt der Reform ist, dass sich die Zahl der Gesetze verringerte, für die die Zustimmung des Bundesrats erforderlich ist. Zwischen September 2006 und Februar 2009 war dies für 39% der Gesetze der Fall, im Vergleich zu 53% vor der Reform. Die Länder haben von ihren neuen Befugnissen Gebrauch gemacht. Gemäß Art. 72 des Grundgesetzes können sie in einer Reihe von Bereichen des materiellen Rechts von den Bundesregelungen abweichende Regelungen treffen. Gemäß Art. 84 können sie abweichende Regelungen in Bezug auf das Verwaltungsverfahren und die Einrichtung der erforderlichen Behörden treffen. Bis Juli 2009 wurde Art. 72 (3) des Grundgesetzes von zwei Ländern zweimal in Anspruch genommen (in Fragen des Jagdwesens); Art. 84 (1) (2) wurde zweimal in Anspruch genommen (Sozialrecht).

Gesetzgebungskompetenzen

Das Grundgesetz regelt sehr detailliert die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen. Dabei wird unterschieden zwischen Kompetenzen der Länder, Kompetenzen des Bundes und konkurrierenden Kompetenzen.

- **Ausschließliche Kompetenzen des Bundes.** Der Bund ist nur in den Bereichen für Gesetzgebung und Umsetzung zuständig, die im Grundgesetz ausdrücklich genannt sind oder in denen sich die Zuständigkeit aus dem Grundgesetz ergibt, oder in denen sich die Zuständigkeit aus einer ungeschriebenen Kompetenz ableitet. Dazu zählen die Bereiche, die üblicherweise in die Zuständigkeit von Zentralstaaten fallen sowie jene, die einheitlich geregelt werden sollten, z.B. auswärtige Angelegenheiten, Armee, Verteidigung, Staatsangehörigkeit, Währungswesen, Zölle, Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland, Grenzschutz, Eisenbahnen, Luftverkehr, Post- und Telekommunikation, Urheberrecht, Terrorismusabwehr und Kernenergie.
- **Konkurrierende Kompetenzen.** Die konkurrierenden Kompetenzen (Kompetenzen, die den Ländern zufallen, bis der Bund eine Regelung vornimmt) umfassen bürgerliches Recht, Strafrecht, öffentliche Fürsorge, Lebensmittel- und Arzneimittelrecht, Verkehr, Naturschutz, Hochschulzulassung und -abschlüsse und die Raumordnung. Die Zuständigkeit liegt bei den Ländern, wenn 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 oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.
- **Kompetenzen der Länder.** Die Länder haben relativ wenige, dafür aber wichtige ausschließliche Kompetenzen. Dazu zählen ihre eigenen Verfassungen, innere Sicherheit und Polizei, Bildung, Kultur und Rundfunkrecht. Eine zentrale exklusive Kompetenz ist das Kommunalrecht. Nur die Länder sind befugt, den Kommunen Aufgaben zu übertragen, und sie sind allein für die Organisation der Kommunen zuständig.

Verwaltungskompetenzen (Umsetzungskompetenzen)

In der Praxis werden die meisten Gesetze auf Bundesebene verabschiedet und von den Ländern ausgeführt. Diese können dabei relativ frei entscheiden, wie sie die Bundesgesetze sowie ihre eigenen Gesetze ausführen. Deshalb wird das deutsche System auch oft als „Exekutivföderalismus“ beschrieben. Es gibt drei Formen der Ausführung, wobei im Allgemeinen der erste Ansatz verfolgt wird:

- In der Regel sind die Länder zuständig für die Ausführung von Bundesgesetzen, während der Bund lediglich die Rechtmäßigkeit dieses Verwaltungshandelns überwacht und allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann. Die Verwaltungskosten werden von den Ländern getragen.
- Die Länder können Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen. In diesem Fall trägt der Bund die Kosten.
- Der Bund führt Gesetze direkt aus, z.B. in den Bereichen auswärtige Angelegenheiten, Bundeswehrverwaltung und Verwaltung des Bundeshaushalts. Viele der vom Bundeskabinett verabschiedeten Verordnungen bedürfen dabei der Zustimmung des Bundesrats.

Die Föderalismusreform 2006 wirkte sich entscheidend auf die Fähigkeit der Länder zur Selbstorganisation aus. Die Abschaffung der Rahmengesetze und die Schaffung des Abweichungsrechts stärkten ihre organisatorische Souveränität. Die Länder sind zuständig für die Einrichtung der Behörden und die Regelung von Verwaltungsverfahren. Selbst wenn in diesem Bereich eine Regelung auf Bundesebene verabschiedet wird, können die Länder nun in Abweichung vom Bundesrecht ihre eigenen Regelungen verabschieden. Ein gesetzlicher Ausschluss dieser möglichen Abweichung durch die Länder, welche die Zustimmung des Bundesrats erfordern würde, ist jetzt nur in Ausnahmefällen zulässig, in denen eine einheitliche nationale Regelung erforderlich ist. Ein solcher Bedarf besteht beispielsweise im Fall des Umweltschutzrechts.

Entwicklungen im Bereich bessere Rechtsetzung und wesentliche Ergebnisse dieser Überprüfung

Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung

Seit der letzten OECD-Länderprüfung im Jahr 2004 hat es wesentliche Entwicklungen gegeben. 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. 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. Weiterhin wird großer Wert auf die Qualität von Rechtsvorschriften gelegt, unterstützt von jüngsten Initiativen, wie der Einführung der eNorm-Software sowie von Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Klarheit. Maßnahmen zur Vereinfachung des Bestands an gesetzlichen Regelungen wurden ebenfalls mit Nachdruck gefördert.

Die Bundesregierung ist mittlerweile dabei, gemeinsam mit einigen Bundesländern einige wichtige Veränderungen durchzusetzen. 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 der Ministerien der Justiz und des Innern, gerückt worden. Das Bundesprogramm zum Abbau von Verwaltungslasten hat insbesondere das Bewusstsein für die Kosten von Rechtsetzung 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 bleiben den deutschen Traditionen verhaftet. 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. Die neuen Instrumente werden eher an den bestehenden Rahmen angepasst, 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.

Die strategische Beziehung zu hochrangigen politischen Zielen, insbesondere der Wirtschaftspolitik, ist noch nicht eindeutig erkennbar. Trotz der anerkannt wichtigen Beziehung zwischen Lastenabbau und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit treten die strategische Bedeutung und der Zweck besserer Rechtsetzung nicht deutlich zu Tage, und es gibt keine klaren Verbindungen zu übergreifenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Krisenbewältigung. Effektives Regulierungsmanagement (das über den Lastenabbau hinausgeht), kann einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zur Unterstützung weiterer Struktur-reformen leisten. Die Dimension der Nachhaltigkeit ist noch nicht voll ausgeschöpft worden.

Bislang fehlt es an einer „gemeinsamen“ Perspektive für bessere Rechtsetzung. 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. Die Identität der besseren Rechtsetzung muss stärker und klarer herausgearbeitet werden, 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. Parallel dazu muss die prospektive Folgenabschätzung gestärkt werden. Die Möglichkeit dafür wird mit der Entwicklung einer Dimension der Nachhaltigkeit geschaffen. Bislang war die Kommunikation größtenteils beschränkt auf das Programm zum Bürokratieabbau. Der jüngste Jahresbericht der Bundesregierung zum Bürokratieabbau ist die wichtigste allgemein verfügbare Veröffentlichung zu besserer Rechtsetzung. Strategien oder Maßnahmen für bessere Rechtsetzung werden nicht erkennbar kommuniziert, abgesehen von ihrer Erwähnung in den Koalitionsvereinbarungen. Dadurch bekommen die betroffenen Akteure (innerhalb und außerhalb der Verwaltung) kein klares Bild darüber vermittelt, was erreicht worden ist und wie dies zur Verwirklichung größerer politischer Ziele beiträgt.

Die retrospektive Evaluierung (ex post) des Erfolgs oder Misserfolgs der Programme für bessere Rechtsetzung wird im Allgemeinen ad hoc durchgeführt. Eine beachtenswerte Ausnahme ist das E-Government-Programm, dessen erste Version vor dem Start des aktuellen Programms einer Überprüfung unterzogen wurde. Es hat aber keine Evaluierung der aktuellen Verfahren für die prospektive Folgenabschätzung gegeben. Eine regelmäßige Evaluierung der Programme würde dazu beitragen, die Wirksamkeit künftiger Reformen zu verbessern und Unternehmer und Bürger stärker einzubeziehen.

E-Government ist ein Grundpfeiler der Politik der Bundesregierung zur Modernisierung und Verschlankung der Bundesverwaltung und kann wesentliche Impulse für bessere Rechtsetzung geben. E-Government-Initiativen können auch dazu beitragen, einen Kulturwandel innerhalb der Verwaltung zu beschleunigen, da die IT-Gesellschaft das Prinzip unabhängiger und isolierter Bundesministerien in Frage stellt. Die Möglichkeiten, E-Government zu nutzen, um Bürokratie abzubauen und öffentliche Beteiligung und Kommunikation transparenter zu gestalten, sind noch nicht ausgeschöpft. Das Programm „E-Government 2.0“ ist integraler Bestandteil der Strategie und umfasst einige nützliche Initiativen, darunter die einheitliche Behördenrufnummer, in Zusammenarbeit mit den Ländern. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie hat der Einrichtung von zentralen Anlaufstellen (One-Stop-Shops) und der elektronischen Erbringung von Dienstleistungen einen starken Schub gegeben. Die Ergebnisse sind vielversprechend, doch Deutschland ist sich dessen bewusst, dass das IKT-Potenzial weiter ausgeschöpft werden muss. Die Entwicklung von E-Government-Initiativen in einem föderalen Staat ist anerkanntermaßen eine gewaltige Herausforderung.

Institutionelle Kapazitäten für bessere Rechtsetzung

Seit dem OECD-Bericht von 2004 fanden wesentliche institutionelle Entwicklungen zur Förderung einer besseren Rechtsetzung statt. Die Einrichtung einer Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt sowie eines unabhängigen Beratungsgremiums, des Normenkontrollrats (NKR), sind die wohl wichtigsten Entwicklungen. Der Planungstab im Kanzleramt unterstreicht die Bemühungen um eine bessere Abstimmung von Gesetzesvorschlägen. Das steigende Interesse an nachhaltiger Entwicklung spiegelt sich in der Schaffung einer weiteren Fachstelle im Bundeskanzleramt sowie zweier Beratungsgremien, des parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung und des unabhängigen Rats für nachhaltige Entwicklung, wider. Auch in den Fachressorts finden Veränderungen statt, wobei die für bessere Rechtsetzung und insbesondere für das Programm zum Abbau von Verwaltungslasten für Unternehmen zuständigen Stellen oder Mitarbeiter identifiziert werden. Die E-Government-Strategie wird durch eine neue institutionelle Struktur gefördert.

Diese Entwicklungen wirken den Zentrifugalkräften in Deutschland entscheidend entgegen und sollen mit der Tradition der voneinander abgegrenzten Ministerien, einer nach innen gerichteten Verwaltung und eines schwachen Zentrums brechen. Die neuen Einheiten verfügen über aktivere Verhandlungs-, Steuerungs- und Bewertungsfunktionen. Die Einrichtung des NKR als unabhängigen Wächter ist im Rahmen der deutschen institutionellen Tradition ebenso bemerkenswert. Ein wichtiges Merkmal des NKR ist, dass sein Mandat nicht dem politischen Zyklus folgt. Dennoch gibt es wenige Berührungspunkte zwischen den institutionellen Strukturen für bessere Rechtsetzung. Es wird immer wichtiger, den neuen Ansatz durch weitere institutionelle Entwicklungen zu konsolidieren, um die Einheitlichkeit und Klarheit der Maßnahmen für bessere Rechtsetzung zu erhöhen (nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb der Verwaltung) und ihre Nachhaltigkeit über politische Zyklen hinweg vollständig zu gewährleisten. Ein vernetzter Ansatz der institutionellen Steuerung der besseren Rechtsetzung wird in mehreren EU-Ländern aus den gleichen Gründen wie in Deutschland (Vereinbarkeit mit Traditionen der Staatsführung) mit gewissem Erfolg getestet. Doch dieser Ansatz ist keine leichte Wahl. Es bedarf immer noch einer Art sichtbarer Führungseinheit und einer sorgfältigen Entwicklung.

Als Erstes muss die Zukunft, die Ansiedlung und der Auftrag der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt bekräftigt werden. Sie sollte als zentraler Akteur, Anker und Koordinator von Maßnahmen für bessere Rechtsetzung in der Bundesregierung gestärkt werden. Ihre Ansiedlung ist entscheidend. Aus den Erfahrungen anderer europäischer Länder ergeben sich zwei Möglichkeiten: Zum einen kann die Geschäftsstelle Bürokratieabbau zentral bei der Regierung angesiedelt sein, zum anderen innerhalb eines Ministeriums, das auf Grund seines Mandats besonders für Aufgaben der besseren Rechtsetzung geeignet ist. Um als erkennbarer Hauptverantwortlicher für bessere Rechtsetzung fungieren zu können, muss der Auftrag der Geschäftsstelle über die wichtige, aber zu eng gefasste Frage der Bürokratielasten hinaus ausgeweitet werden. Ihre Nachhaltigkeit ist sicherzustellen, indem Mittel und Personal geprüft werden und untersucht wird, wie ihr Fortbestand über den politischen Zyklus hinweg gesichert werden kann. Als daran anknüpfender zweiter Schritt muss das Mandat des NKR erweitert werden. Es handelt sich hierbei im deutschen Kontext um eine institutionelle Innovation, die eine wichtige Ergänzung zu den internen Strukturen der Bundesverwaltung ist.

Es bedarf eines starken Abstimmungsnetzwerks, um die Arbeiten verschiedener Verwaltungsbereiche zur besseren Rechtsetzung zu bündeln. Auf dieses Thema hat die OECD bereits in ihrem Bericht von 2004 hingewiesen. Die Zersplitterung von Initiativen, die sich aufeinander beziehen sollten, muss rigoros angegangen werden. Neben dem Bundeskanzleramt sind insbesondere vier Ministerien mit besserer Rechtsetzung befasst: das Innenministerium, das zusammen mit dem Justizministerium die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzentwürfen und selbstständig die Einhaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Vorbereitung von Gesetzentwürfen prüft sowie für die Einführung des E-Government zuständig ist, das Justizministerium, das für die Qualität und Verfassungsmäßigkeit der Rechtsvorschriften zuständig ist, das Wirtschaftsministerium, das die Kosten von Gesetzentwürfen für Unternehmen und Verbraucher prüft sowie die deutschen Positionen in EU-Angelegenheiten vertritt und das Finanzministerium, das die Auswirkungen von Gesetzentwürfen auf den Haushalt prüft. Die Zuständigkeiten müssen nicht zentral gebündelt werden, wenn ein solider Rahmen vorhanden ist, der die Ministerien zusammenbringt. Dies beinhaltet, dass derzeitige Abstimmungsverfahren geprüft werden sollten und ihr Einfluss gestärkt und ausgeweitet werden muss. Das Mandat der einzigen Koordinierungsstelle dieser Art, des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau, beschränkt sich auf Verwaltungslasten.

Seit dem letzten OECD-Bericht wurden im Bereich des Kulturwandels innerhalb der Verwaltung Fortschritte erzielt. Die Notwendigkeit, bei Gesetzentwürfen die Verwaltungslasten für Unternehmen zu berücksichtigen, lenkte die Aufmerksamkeit auf die Kosten

und schuf Verständnis für die Folgen von Regierungshandeln. Allerdings hat sich dieses Interesse noch nicht auf andere Folgenabschätzungen ausgedehnt. Der Ansatz zur Förderung des Kulturwandels muss zwei Anforderungen erfüllen: Erstens benötigt er Durchsetzungskraft. Qualitätskontrolle, Anreizmechanismen und Sanktionen für Nichteinhaltung sind erforderlich, um zu gewährleisten, dass die Verfahren respektiert und schlechte Entwürfe abgelehnt werden. Zweitens muss die Ausbildung im Bereich bessere Rechtsetzung einen hohen Stellenwert einnehmen.

Neben der Exekutive spielt das Parlament eine wichtige Rolle und trug positiv zur Entwicklung des Programms für den Bürokratieabbau bei. Das Parlament beteiligte sich auch aktiv an der Rechtsvereinfachung. Zudem nimmt auch das Interesse des Parlaments an Fragen der nachhaltigen Entwicklung rasch zu, was in dem vom Bundestag eingerichteten parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung zum Ausdruck kommt. Wie in einigen anderen europäischen Ländern deutet dies darauf hin, dass sich das Parlament dem Thema bessere Rechtsetzung verstärkt zuwendet.

Der langfristige Erfolg besserer Rechtsetzung hängt in Deutschland von einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Ländern ab, die u.a. gemeinsame Ziele definieren müssen. Weil es die föderale Natur des deutschen Staates widerspiegelt, gestaltet sich das deutsche System der Erstellung von Rechtsvorschriften komplex. Rechtsvorschriften werden auf Bundesebene erstellt, wenn sie Bereiche der Bundeskompetenz abdecken. Diese Gesetze werden in der Regel durch Rechtsvorschriften der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausführung von Bundesrecht ausgestaltet. (Die Länder können die Ausführung wiederum an die Landkreise und Kommunen delegieren, wodurch weitere ergänzende Rechtsvorschriften und Anweisungen entstehen können.) Die Länder verabschieden Gesetze und Rechtsvorschriften im Rahmen ihrer abschließlichen Kompetenz (deren Ausführung sie entsprechend an die Landkreise und Kommunen delegieren können). Die Qualität der Rechtsvorschriften und die in diesem Regelungsablauf enthaltenen Lasten können nur durch gemeinsame Bemühungen angegangen werden.

Derzeit werden nahezu alle Vorhaben der besseren Rechtsetzung in Deutschland entweder auf Bundesebene oder auf Länderebene durchgeführt. Allerdings setzt sich allmählich die Einsicht durch, dass gemeinsame Bemühungen unternommen werden müssen, insbesondere hinsichtlich des Programms für Bürokratieabbau, das jetzt Pilotprojekte umfasst, in denen die Folgen der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder untersucht werden. Eine stärkere Präsenz der Länder bei der besseren Rechtsetzung ist erkennbar. 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.

Transparenz durch Konsultation und Kommunikation

Seit dem OECD-Bericht von 2004 hat es nur wenige signifikante Veränderungen bei den öffentlichen Konsultationen zu Gesetzesvorhaben gegeben. Die öffentlichen Konsultationen auf Ebene des Bundes sind formal in der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) geregelt, in der festgelegt ist, dass die Ministerien sich frühzeitig und umfassend mit verschiedenen Interessenvertretern beraten müssen. In der Praxis haben einzelne Ministerien in Angelegenheiten wie Feedback, Zeitplanung, Veröffentlichung von Stellungnahmen, Auswahl der Konsultationspartner usw. erheblichen Freiraum. Informelle Vorabkonsultationen (mit Ländern, Kommunen und Verbänden) zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren, bevor der Gesetzentwurf verfasst wird, sind die Regel. Die Ergebnisse fließen in den Entwurfsprozess ein, und dieselben Beteiligten werden ein zweites Mal konsultiert. Konsultationen haben die Form institutionalisierter Verhandlungen und Vereinbarungen mit den wichtigsten betroffenen Akteuren, die von der Suche nach Konsenslösungen geleitet sind.

E-Konsultation ist ein wichtiger und stetig an Bedeutung gewinnender Bereich. Das erste Mal hatten die Bürger bei der E-Konsultation zum Bürgerportalgesetz 2008 die Möglichkeit, zu einem Gesetzentwurf auf Bundesebene direkt Stellung zu nehmen. Die Einführung des Bundesprogramms zur Entlastung der Unternehmen bot eine Gelegenheit, neue und offenere Ansätze für die öffentliche Beteiligung zu testen, und zwar durch den direkten Kontakt zu den Unternehmen.

Verglichen mit vielen anderen Ländern läuft das Konsultationsverfahren in Deutschland in einem frühen Stadium an. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen werden offenbar gehört und berücksichtigt. Zwar ist das Verfahren nicht besonders transparent, doch es trägt zur Konsensbildung bei und wird daher positiv bewertet. Bei den Konsultationen alles „richtig“ zu machen, ist vor allem in einem großen Land eine besondere Herausforderung. Verglichen mit einigen seiner europäischen Nachbarn schneidet Deutschland dabei recht gut ab.

Der Ansatz wird allerdings noch nicht den Anforderungen gerecht, die ein wirklich effektives, modernes und umfassendes öffentliches Konsultationssystem erfüllen muss. Die im OECD-Bericht von 2004 angesprochenen Punkte gelten größtenteils noch immer. Die beiden wichtigsten Probleme sind mangelnde Transparenz und die Tatsache, dass außerhalb des etablierten Systems stehende Akteure, wenn überhaupt, kaum eine Möglichkeit haben, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen. Dadurch besteht verstärkt die Gefahr einer einseitigen Deutungshoheit und parteiischen Auslegung der Ergebnisse. Der Ausschluss betroffener Akteure, die nicht Teil des traditionellen Systems sind, führt wahrscheinlich dazu, dass innovative Ideen und nützliche Beiträge im Ansatz erstickt werden. Der so geschaffene Abstand zwischen der Verwaltung einerseits und den Bürgern und Unternehmen andererseits wirkt sich ungünstig aus, wenn man die Unterstützung der Bevölkerung für bessere Rechtsetzung gewinnen möchte.

Geschwächt wird das System auch durch das Fehlen klar erkennbarer und durchsetzbarer Regeln, die von allen Ministerien anzuwenden wären. Jedes Ministerium legt die GGO anders aus, was bedeutet, dass keine der betroffenen Gruppen (ob sie nun Teil des Systems ist oder außerhalb des herkömmlichen Netzwerks steht) sicher sein kann, wie die Konsultationen ablaufen werden. Einige „Insider“ unter den Interessenvertretern beklagen vor allem, dass die Fristen für Konsultationsrunden teilweise nicht vorhersagbar und oftmals sehr kurz sind. Das Fehlen von Kontrollen und von durchsetzbaren Sanktionen ist eine andere Schwachstelle des Systems. Der GGO fehlt es hier an Durchschlagskraft.

Der Zusammenhang zwischen prospektiver Gesetzesfolgenabschätzung und Konsultationen muss näher betrachtet werden. Laut der Gemeinsamen Geschäftsordnung sind Konsultation und Kommunikation mit den Betroffenen in verschiedenen Phasen der Gesetzesfolgenabschätzung erforderlich. Doch in der Praxis geht jedes Ministerium seinen eigenen Weg.

Entwicklung neuer Rechtsvorschriften

Seit 2005 ist die Anzahl der Bundesvorschriften kontinuierlich gesunken, teilweise auf Grund eines „Frühjahrsputzes“ im Regelungsbestand, aber auch auf Grund einer wesentlichen Verringerung der Anzahl neuer Bundesgesetze und nachrangiger Regelungen. Mit der Föderalismusreform, welche die Rahmengesetze abschaffte, soll der Umfang unnötiger neuer Gesetzestexte auf Länderebene verringert werden.

Verwaltungsverfahren, Regelungsqualität und Vorausplanung sind auf Bundesebene im Allgemeinen genügend berücksichtigt, was die Bedeutung widerspiegelt, die einem soliden und formalen Rahmen für die Gesetzgebung sowie der Erhaltung der Rechtsqualität in Deutschland beigemessen wird. Das Verwaltungsverfahrensgesetz bildet den Rahmen für die Gemeinsame Geschäftsordnung und wird durch sie ergänzt. Letztere

regelt die frühzeitige Konsultation der Länder. Rechtsqualität ist ein besonders ausgeprägtes Merkmal des deutschen Systems, das durch jüngste Entwicklungen wie der Elektronischen Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten, der eNorm-Software sowie von Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Klarheit untermauert wird. Verglichen mit anderen europäischen Ländern ist das Ausmaß dieses Gesamtpakets beeindruckend. Die eNorm-Software für die Erstellung von Gesetzentwürfen ist besonders interessant. Angesichts der Autonomie der Ministerien setzt sie einen wichtigen zentralen Standard, unterstützt die Abstimmung und erhöht die Transparenz.

Den Verfahren zur Vorausplanung wurden durch die Einrichtung einer eigenen Stelle im Bundeskanzleramt intern Impulse verliehen, doch sind weitere Bemühungen notwendig. Es gibt kein jährliches Arbeitsprogramm zur Ausgestaltung der Koalitionsvereinbarung wie in einigen anderen europäischen Ländern. Dies wirkt sich auf die Geschwindigkeit und Dauer von Konsultationen mit externen Beteiligten aus. Es handelt sich um verwaltungsinterne Absprachen. Die Öffentlichkeit erhält Informationen über die Gesetzesvorhaben der Regierung nur über die Koalitionsvereinbarung.

Auch starke Traditionen bremsen die Entwicklung neuer Ansätze. Ein strukturelles Problem in vielen europäischen Ländern, darunter auch Deutschland, sind beispielsweise seit langem bestehende Verwaltungsverfahren und Mechanismen der Qualitätskontrolle, die als Grundlage für die Entwicklung von Folgenabschätzungen genutzt werden, selbst wenn sie dafür nicht sonderlich geeignet sind. Es gibt keine grundlegende Neustrukturierung der Anforderungen, um Raum für einen neuen Ansatz zu schaffen.

Die prospektive Folgenabschätzung wurde in Deutschland Mitte der 1980er Jahre eingeführt und ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung verankert. Der gegenwärtige Ansatz beruht auf Änderungen im Rahmen des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, das Ende der 1990er Jahre ins Leben gerufen wurde. Vorgesehen ist dabei eine prospektive Prüfung (ist die Regelung notwendig, gibt es Alternativen?), eine begleitende Prüfung (während der Erarbeitung des Gesetzes) und eine retrospektive bzw. Ex-post-Evaluierung (um zu prüfen, ob das verabschiedete Gesetz die vorgesehenen Ziele erfüllt). Der Ansatz berücksichtigt wesentliche Folgen für die Umwelt, die Wirtschaft und die Gesellschaft. Das Verfahren wird auf Primärgesetze angewandt und deckt sekundäre Regelungen nur teilweise ab. Die größte Veränderung in jüngster Zeit war die Aufnahme von Bedingungen aus dem Regierungsprogramm zum Abbau von Verwaltungslasten für Unternehmen (Quantifizierung der Informationspflichten in Gesetzentwürfen), das eine bedeutende neue Dimension schuf. Auch die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsprüfung wird derzeit diskutiert. Die Bewertung von Verwaltungslasten leitete eine neue Kultur ein, in der die Ministerien die Perspektive der von einem neuen Gesetz betroffenen Gruppen stärker berücksichtigen.

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

Soll die Folgenabschätzung einen stärkeren Einfluss auf Entscheidungsfindung und Ergebnisse haben, müssen in vier Bereichen Maßnahmen ergriffen werden, in Bezug auf den institutionellen Rahmen, die methodische Unterstützung, die Transparenz und den Umfang. Der institutionelle Rahmen für die Steuerung der Folgenabschätzung ist höchst fragmentiert. In der Praxis geht jedes Ministerium seine eigenen Wege. Die Methode ist durch die Leitfäden des Innenministeriums gut beschrieben, geht jedoch nicht auf die Quantifizierung ein und wird durch die Zunahme der Zahl der eigenen Leitfäden der einzelnen Ministerien untergraben. Das Verfahren könnte transparenter sein. Dies betrifft interne Beteiligte (andere Ministerien), insbesondere aber externe Beteiligte, die nicht Teil des etablierten inneren Kreises informeller Konsultationen der Ministerien sind. Hinzu kommt, dass das derzeitige System nur einige sekundäre Gesetze betrifft, dass es eventuell um den Aspekt der Nachhaltigkeit erweitert werden muss (dies wird derzeit diskutiert) und dass seine Wirkung auf das Parlament und die Länder ungewiss ist.

Seit dem Bericht von 2004 scheint es bei der Anwendung von Regelungsalternativen keine wesentlichen Entwicklungen gegeben zu haben. Es überstieg den Rahmen dieser Prüfung, einen genaueren Blick auf dieses wichtige Thema zu werfen. Der Grad, in dem Regelungsalternativen in Erwägung gezogen, geprüft und bewertet werden, scheint jedoch nicht den Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung zu entsprechen.

Handhabung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften

Die Bundesregierung hat den Normenbestand einem „Frühjahrsputz“ unterzogen, mit dem seit der Veröffentlichung des OECD-Berichts von 2004 beeindruckende Ergebnisse erzielt wurden. In diesem Bericht war bereits vermerkt, dass Deutschland große Anstrengungen auf die Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften verwendet. Die Bundesregierung hat elf Gesetze verabschiedet, mit denen redundante Regelungen aufgehoben wurden. Mit dem Vereinfachungsgesetz wurde der Bestand an Umweltregelungen bereinigt. Der Bestand an Bundesgesetzen wurde von 2 039 auf 1 728 und der Bestand an Verordnungen von 3 175 auf 2 659 verringert. Die Bundesregierung hat damit die umfassendste Reduzierung des Bestandes an Bundesgesetzen seit 1968 herbeigeführt. Das ist ein großer Erfolg, verglichen mit vielen anderen europäischen Ländern, wo die Vereinfachung von Rechtsvorschriften in der Regel ein Schattendasein hinter den Programmen zum Bürokratieabbau führt (Rechtsvereinfachung und Bürokratieabbau sind nicht dasselbe, obwohl als Nebeneffekt des Bürokratieabbaus überflüssige Vorschriften abgeschafft werden können). Befristungsklauseln oder andere Methoden, die eine automatische Überprüfung einzelner Regelungen auslösen, werden durch das deutsche System jedoch nicht sonderlich gefördert.

Zum Abbau der bürokratischen Belastungen für Unternehmen gibt es ein gut entwickeltes Bundesprogramm („Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“), mit dem bereits messbare Fortschritte erzielt worden sind. Im OECD-Bericht von 2004 wurde das Fehlen eines systematischen Ansatzes bemängelt, der nunmehr vorhanden ist. Das Programm hat ein präzises, sorgfältig definiertes Ziel. Ziel ist die Erfassung der Informationspflichten in allen Bundesgesetzen mit Hilfe der SKM-Methode. Das formelle Ziel ist, die Verwaltungskosten gegenüber dem Stand von September 2006 bis Ende 2011 um 25% zu senken (eine komplette Nullmessung ist durchgeführt worden), wobei die Hälfte des Ziels bis Ende 2009 erreicht sein soll. Starke Unterstützung erfährt das Programm von der Wirtschaft. Bis 2008 sind Kostensenkungen in Höhe von 6,8 Mrd. Euro bestätigt worden oder in Kraft getreten.

Durch das Programm sind eine Reihe von positiven Veränderungen in verschiedenste Richtungen angestoßen worden. Am bedeutsamsten aber ist es gewesen, dass durch das Programm eine Veränderung der Haltung bewirkt wurde. Deutschland hat bei der Gesetzgebung die Unternehmerperspektive (oder die Bürgerperspektive) traditionell weniger

berücksichtigt und stattdessen versucht, bei den Gesetzen ein hohes Maß an rechtlicher Klarheit und Kohärenz sowie Vollständigkeit sicherzustellen. Genau genommen sind beide Perspektiven wichtig und sollten sich gegenseitig ergänzen. Die Ministerien haben ein Netzwerk interner Koordinatoren geschaffen, die die Verbindung zum Bundeskanzleramt und dem NKR herstellen sollen. Mit dem Programm ist bei ihnen ein höheres Bewusstsein für die Kosten entstanden, die externen Beteiligten auf Grund der Rechtsetzung entstehen, was nicht zuletzt auf die Bezifferung dieser Kosten (die – wie in den meisten anderen Ländern auch – erheblich sind) zurückzuführen war. Das Programm hat auch neue und transparentere Ansätze bei der öffentlichen Beteiligung und Unterrichtung nach sich gezogen.

Die Einrichtung des NKR und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt zur Überwachung der Umsetzung des Programms war eine wichtige institutionelle Neuerung. Der NKR ist mittlerweile ein fest etabliertes Beratungs- und Bewertungsgremium für Qualitätskontrollen und Methodikfragen. Die Bundesministerien sind verpflichtet, im Rahmen der interministeriellen Abstimmung ihre Gesetzentwürfe dem NKR vorzulegen, und die Stellungnahme des NKR ist notwendig, damit der Gesetzentwurf an das Kabinett weitergeleitet wird. Folgt die Bundesregierung der Meinung des NKR nicht, muss sie dies in einer schriftlichen Stellungnahme vor dem Parlament begründen.

Das Programm stößt in der derzeitigen Form dennoch in wichtigen Punkten an Grenzen und müsste weiterentwickelt werden, um sein volles Potenzial zu entfalten. Der Umfang des Programms ist auf die Informationspflichten beschränkt, die aus Bundesrecht resultieren. In der jetzigen Phase wurden den einzelnen Ministerien noch keine Teilziele zugewiesen, da nur ein übergreifendes Gesamtziel für die Bundesregierung formuliert wurde, so dass dem Programm ein starker institutioneller Anreiz für die Zielerreichung fehlt. Sicherzustellen, dass die Gesamtbelastungen nicht außer Kontrolle geraten, ist auch kein Nettoziel im eigentlichen Sinne. Eine Evaluierung des Zwischenstands wäre sicher hilfreich, um die Weichen für weitere Entwicklungen zu stellen.

Im Programm werden nur die Lasten aus Bundesgesetzen erfasst, nicht jedoch die Lasten in sekundären Umsetzungsvorschriften, wodurch die Landesebene vollkommen außer Acht bleibt. Auf dieses Thema hat die OECD bereits in ihrem Bericht von 2004 hingewiesen. Zwar werden bis zu 95% der Rechtsvorschriften, von denen die Wirtschaft betroffen ist, auf Bundesebene verabschiedet, doch erfolgt deren Umsetzung hauptsächlich auf Länder- oder Kommunalebene, woraus weitere materielle Verpflichtungen (nicht zwangsläufig in jedem Land in gleichem Maße) sowie Irritationskosten erwachsen. Diese sich immer weiter fortsetzenden, regelungsbedingten Pflichten werden sich wahrscheinlich auf die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Binnenmarktes und die internationale Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Es gibt ein gestiegenes Bewusstsein für die Notwendigkeit, über das Bundesrecht hinauszuschauen, wenn alle Belastungen für die Wirtschaft erfasst werden sollen. Bislang ist die Koordinierung zwischen der Bundes- und der Länderebene jedoch auf einige wenige Pilotprojekte beschränkt geblieben.

Das Programm zum Abbau der Verwaltungslasten war in Deutschland ein großer Schritt nach vorn, hat sich bewährt und ist bereit für weitere Entwicklungen, welche dazu beitragen werden, den Impuls beizubehalten. Wenn im Rahmen eines erweiterten Programms künftig auch Befolgungskosten berücksichtigt werden sollen, und wenn die Zusammenarbeit mit den Ländern ausgebaut und bezüglich der Zielvorgaben ein strikterer Ansatz verfolgt werden soll, wird es nötig sein, auch die institutionelle Unterstützung aufzustocken.

Die Programme zur Entlastung der Bürger und der öffentlichen Verwaltung sind im Vergleich zu dem Programm zur Entlastung der Unternehmen nicht so gut entwickelt. Es gibt die Verpflichtung, ein Programm zur Entlastung der Bürger zu entwickeln. Daran wird noch gearbeitet. Beteiligt sind u.a. auch die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und der NKR, die für eine Anpassung der Methodik zuständig sind.

Einhaltung, Durchsetzung, Rechtsmittel

Es ist davon auszugehen, dass der Grad der Einhaltung der Rechtsvorschriften hoch ist, er wird jedoch nicht systematisch beobachtet. Gründe dafür könnten sein, dass die Länder hauptsächlich für die Umsetzung und den Vollzug zuständig sind und ein stark verwurzelter Respekt vor dem Rechtsstaat als Garant für ein hohes Maß an Rechteinhaltung gilt. Mit der im Folgenabschätzungsverfahren vorgesehenen retrospektiven Evaluierung von Regelungen gibt es im Prinzip einen Rahmen, um zu kontrollieren, was wirklich geschieht und ob mit einer Regelung tatsächlich das beabsichtigte Ziel erreicht wurde.

Das deutsche System des „Exekutivföderalismus“ erfordert, dass darauf geachtet wird, wie die Länder Bundesrecht umsetzen. Die meisten auf Bundesebene verabschiedeten Rechtsvorschriften werden von den Ländern umgesetzt und vollzogen. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Umsetzung und des Vollzugs in Deutschland ist, dass sich die Länder bei der Ausführung von Landes- und selbst Bundesrecht stark auf die Landkreise und Kommunen stützen. Für das System besteht die Herausforderung, die Vollzugspraktiken zu straffen und sich neuen Ansätzen zu öffnen. Wichtig wird sein, die praktischen Auswirkungen der Föderalismusreform zu evaluieren, da es zu einer Zunahme unterschiedlicher von den Ländern verfolgter Ansätze kommen könnte. Beim Vollzug könnten risikobasierte Ansätze gefördert werden (Ausrichtung des Umfangs der Kontrollen an einer Bewertung des Risikos einer geringen Rechtsbefolgung).

Wie bei einem von rechtsstaatlichen Grundsätzen geprägten System zu erwarten ist, steht eine Reihe von Rechtsmitteln zur Verfügung. In der Verfassung und im Verwaltungsverfahrensgesetz sind die allgemeinen Pflichten der Behörden bezüglich der Beratung mit den Betroffenen und der Information der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit insgesamt über Verwaltungsbeschlüsse enthalten. Die Hauptrechtsmittel, die Bürgern und Unternehmen zur Verfügung stehen, sind die Innenrevision, die Klage vor Gericht und die Verfassungsbeschwerde (die den Bürgern vorbehalten ist). Der Grundsatz der gerichtlichen Überprüfung ist ein Kernelement der deutschen Rechtstradition. Das Justizwesen funktioniert den Berichten zufolge reibungslos, obgleich es bei den Gerichtsverfahren aus finanziellen oder personellen Gründen zu Verzögerungen kommen kann. Mit Initiativen wie dem Bürgertelefon wird der Zugang zu solchen Rechtsmitteln erleichtert. Das Ziel ist, die Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen zu erleichtern und den Bürgern dabei zu helfen, sich in der öffentlichen Verwaltung zurechtzufinden.

Schnittstelle zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union

Der Einfluss von Regelungen mit Ursprung in EU-Rechtsvorschriften ist wie in anderen EU-Staaten bedeutend. Das deutsche Rechtssystem ist stark durch EU-Recht geprägt. In einigen Bereichen, wie Landwirtschaft und Umweltschutz, sind davon 80% der Rechtsvorschriften betroffen. Die jüngste Messung der Bürokratiekosten für Unternehmen ergab, dass Rechtsvorschriften der EU oder anderer internationaler Stellen etwa 25 Mrd. Euro ausmachen, was ungefähr der Hälfte der gesamten jährlichen Bürokratiekosten der Unternehmen entspricht.

Die Zuständigkeit für die Abstimmung in EU-Fragen ist auf zwei Ministerien verteilt, wobei einzelne Ministerien jeweils die Politikinitiative ergreifen. Wie die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten verfolgt die Bundesregierung keinen einheitlichen Politikansatz für EU-Angelegenheiten. Jedes Bundesministerium ist für seinen jeweiligen Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Die Koordinierung wird hauptsächlich vom Auswärtigen Amt und vom Wirtschaftsministerium wahrgenommen. Die Rolle des Bundestags ist ebenfalls ein bestimmendes Merkmal der deutschen Struktur. Sie ist weitreichend, so dass das Parlament bei Verhandlungen die Bundesregierung vertreten kann. Das Parlament ist auch der Ort, an dem EU-Themen, die in die Zuständigkeit von Bund und Ländern fallen,

vereinbart werden. Die Folgenabschätzung für Regelungen mit Ursprung in EU-Rechtsvorschriften entspricht der Folgenabschätzung für nationale Rechtsvorschriften. Die Folgenabschätzung wird im Grunde auf dieselbe Weise angewandt wie für nationale Gesetze.

Die Umsetzungsquote von EU-Recht ist in Deutschland durchschnittlich, und das System umfasst keine klaren Sanktionen, die eine fristgerechte Umsetzung gewährleisten würden. Laut dem letzten EU-Anzeiger hatte Deutschland ein Umsetzungsdefizit von 3% der umzusetzenden EU-Richtlinien und lag damit im europäischen Mittelfeld, verfehlte das vom Rat festgelegte Ziel von 1,5% jedoch deutlich. Mit Hilfe einer Datenbank kann der Fortschritt bei der Umsetzung im Hinblick auf die Fristen verfolgt werden, und es werden auch andere Instrumente zur Überwachung der Umsetzung verwendet. Die Verwaltungsinstanzen können die Umsetzung als schwierig betrachten, weil die Richtlinien nicht präzise genug sind, zu allgemein gehalten sind und nicht der deutschen Rechtsterminologie entsprechen.

In den letzten Jahren hat Deutschland seinen Beitrag zur europäischen Diskussion über bessere Rechtsetzung intensiviert. Insbesondere interessierte es sich für Entwicklungen im Bereich der Programme zum Bürokratieabbau und trug entscheidend zur Einführung des entsprechenden EU-Programms bei. Der NKR arbeitet eng mit der europäischen Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (Stoiber-Gruppe) zusammen. Große Aufmerksamkeit gilt der Notwendigkeit, EU-Aspekte besserer Rechtsetzung effizienter zu verwalten (wobei man sich bewusst ist, dass dies gleichermaßen Aufgabe der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen ist).

Schnittstelle zwischen subnationalen und nationalen staatlichen Ebenen

Die Initiativen der Länder für bessere Rechtsetzung sind von den Initiativen des Bundes weitestgehend getrennt, übereinstimmend mit 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. 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 Landesebene beschränkt, einige Städte beteiligen sich ebenfalls daran.

Die Maßnahmen für bessere Rechtsetzung einiger Länder sind bereits weit fortgeschritten und gehen in einigen Fällen über die Bundesinitiativen hinaus. In einer Reihe von Ländern wurden 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 Abbau bürokratischer Belastungen ist das am weitesten verbreitete Verfahren. Bei den Verfahren für eine prospektive Folgenabschätzung gibt es deutliche Unterschiede. Man ist sich bewusst, dass Raum für Verbesserungen besteht. Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie 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, der die sechzehn Landesregierungen vertritt. Die Bedeutung der Länder bei der Umsetzung von Bundesrecht drückt sich in ihrer aktiven Rolle im Verfahren zur Gestaltung desselbigen aus, nicht zuletzt durch ihre Zustimmung im Bundesrat. 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, Einspruch zu erheben. Neben dieser formal geregelten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern findet ein regelmäßiger Informationsaustausch über die Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt statt. Daneben werden Fachkonferenzen abgehalten und gibt es ein Netzwerk von Arbeitsgruppen zur Behandlung von Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse.

Offenbar gibt es dennoch einige Reibungspunkte in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, so dass einige wichtige Fragen noch nicht optimal gehandhabt werden. Die Tatsache, dass die Bundes- und Landesinitiativen für bessere Rechtsetzung voneinander weitgehend getrennt ablaufen, lässt darauf schließen, dass die Kooperationsmechanismen in den Bereichen, in denen dies wünschenswert wäre, zum Beispiel 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 Koordination zu erreichen, erklärt sich u.U. daraus, dass es zu viele (und nicht etwa zu wenige) Arbeitsgruppen gibt. Dabei geht der Fokus verloren.

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. 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.

Empfehlungen

Strategien und Maßnahmen für bessere Rechtsetzung	
1.1	Es sollte eine ausgewogene Entwicklung von Politiken für bessere Rechtsetzung sichergestellt werden. Es sollte geprüft werden, wie sich die prospektive Folgenabschätzung (ex ante) sowie das Programm für den Bürokratieabbau stärken lassen. 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.
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 Ländern gezeichneten Jahresbericht zu aktuellen Entwicklungen untermauert werden.
1.3	Die Bemühungen zur Identifizierung von Bereichen, in denen Initiativen für bessere Rechtsetzung mit den Ländern gemeinsam getragen werden können, sollten fortgesetzt werden.
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 dazu ermutigt werden, ihr Profil als Befürworter besserer Rechtsetzung zu stärken.
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.

Institutionelle Kapazitäten für bessere Rechtsetzung	
2.1	Es sollte sobald wie möglich bestätigt, geklärt und kommuniziert werden, welche Form ein gestärktes und in sich kohärentes institutionelles Netzwerk für bessere Rechtsetzung annehmen sollte, um wichtige Vorhaben wie das Programm zum Bürokratieabbau und die Ex-ante-Folgenabschätzung zu unterstützen und die notwendigen Schnittstellen zwischen ihnen zu schaffen.
2.2	Die Zukunft der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und ihre Rolle als „Gesicht“ der besseren Rechtsetzung im Bund sollte bestätigt werden. Es sollte so weit wie möglich für eine gesicherte Zukunft der Geschäftsstelle durch sichere Personal- und Haushaltslinien gesorgt werden. Die Geschäftsstelle sollte beispielsweise über eigenes Personal sowie abgeordnete Mitarbeiter aus anderen Ministerien verfügen. Es sollte geprüft werden, ob es möglich ist, ihren Status auf lange Sicht institutionell abzusichern. Erfolgt keine klare politische Entscheidung, bessere Rechtsetzung an einem bestimmten politischen Ziel auszurichten (ökologische Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit/wirtschaftlicher Aufschwung), in welchem Fall die Geschäfts-

	stelle einem bestimmten Ministerium zugeordnet werden könnte, sollte ihr Status als Teil des Bundeskanzleramts bestätigt werden, das alle Politikbereiche aus strategischer Sicht abdeckt. Ihr Auftrag sollte auf alle wichtigen Themen besserer Rechtsetzung ausgedehnt werden (wobei sie nicht unbedingt die federführende Stelle für diese Themen sein muss), darunter auch die Ex-ante-Folgenabschätzung und die EU-Dimension.
2.3	Das Bekenntnis zum NKR als wertvolle externe Ergänzung zu internen Strukturen zur Unterstützung besserer Rechtsetzung sollte bekräftigt werden. Sein Mandat sollte in Einklang mit den vorgeschlagenen Entwicklungen der Instrumente und Verfahren für bessere Rechtsetzung erweitert werden, so dass er eine weiter gefasste Rolle bei der Ex-ante-Folgenabschätzung von Gesetzentwürfen einnimmt. Seine Rolle als Moderator im Dialog mit den Ländern sollte bekräftigt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass die ihm zur Verfügung gestellten Mittel diesen Aufgaben angemessen sind.
2.4	Es sollte geprüft werden, wie die Abstimmungsverfahren zwischen Schlüsselministerien für bessere Rechtsetzung (dem Innen-, dem Justiz-, dem Wirtschafts-, dem Finanz- sowie dem Umweltministerium für Fragen der Nachhaltigkeit) gestärkt werden können, um Synergien zwischen verwandten Vorhaben herzustellen und die Politik der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung stärker zu vereinheitlichen. Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau sollte diesen Prozess unter Federführung eines leitenden Ministers des Kanzleramtes koordinieren. Dabei sollte es keine Doppelstrukturen geben. Eine Struktur sollte genügen (politischer Ausschuss unterstützt durch einen Schattenausschuss).
2.5	Es sollte geprüft werden, wie die Kapazitäten und das Interesse der Beteiligten an der Regulierungsqualität, insbesondere in Bezug auf die Ex-ante-Folgenabschätzung, gestärkt werden können. Die Anreize für Leistungsträger sollten verstärkt werden, wobei auf Ideen anderer EU-Länder zurückgegriffen werden kann. Die Ausbildung von Beamten sollte überprüft werden, und es sollte sichergestellt werden, dass Techniken der besseren Rechtsetzung integraler Bestandteil der Ausbildung und eine Voraussetzung für alle Beamten (auch leitende) sind, die sich der Problematik der Regulierungsqualität bewusst sein müssen.
2.6	Der Dialog mit den Ländern über bessere Rechtsetzung sollte aufbauend auf bestehenden Vorhaben intensiviert werden. Es sollten Verfahren geprüft werden, um auf gemeinsame Themen aufmerksam zu machen und Ideen auszutauschen. Beispielsweise sollte ein Programm für Abordnungen zwischen der Bundesregierung und den Ländern intensiviert werden, damit Mitarbeiter Erfahrungen aus erster Hand sammeln können.

Transparenz durch Konsultation und Kommunikation

3.1	Als erster Schritt sollte eine umfangreiche Evaluierung der Beteiligungspraktiken der Bundesministerien durchgeführt werden, um einen klaren und durchsetzbaren Katalog gemeinsamer Richtlinien für öffentliche Konsultationen zu erarbeiten. Dabei sollte sichergestellt werden, dass Transparenz in den Richtlinien mit besonderem Nachdruck gefordert wird und klare Vorgaben für Beteiligungen und Konsultationen und die dabei zu erzielenden Ergebnisse gemacht werden, auch was das Feedback zu wichtigeren Stellungnahmen über das Internet betrifft. Es sollte sowohl auf etablierte Verfahren eingegangen werden als auch auf die Nutzung offenerer Verfahren für Hinweise und Stellungnahmen, aufbauend auf den jüngsten Anstrengungen zur Förderung der E-Konsultation. Es sollte geprüft werden, ob der Rechnungshof in die Überprüfung und die Erarbeitung der Richtlinien unterstützend eingebunden werden könnte. Darüber hinaus sollte das Parlament regelmäßig informiert werden.
-----	---

Entwicklung neuer Rechtsvorschriften	
4.1	Es sollte sichergestellt werden, dass zukünftige Daten über Entwicklungen bei der Erstellung von Regelungen sowohl die Landes- als auch die Bundesebene berücksichtigen (in Abstimmung mit den Ländern über die Vorgehensweise). Die Daten und ihre Auslegung sollten verfeinert werden, um zu gewährleisten, dass Entwicklungen und ihre Gründe klar sind und um zu verdeutlichen, was Verfahren zur besseren Rechtsetzung bezwecken sollen (z.B. sollte geprüft werden, ob die Verringerung der Zahl an Bundesgesetzen darauf zurückzuführen ist, dass diese länger und komplexer geworden sind, und welche Fragen sich daraus ergeben).
4.2	Es sollten weitere Schritte zur Verbesserung der Transparenz von Verfahren der vorausschauenden Planung, darunter die Erstellung einer jährlichen Vorausschau, sowie die Bereitstellung von mehr Informationen an externe Beteiligte zu einem früheren Zeitpunkt geprüft werden.
4.3	Es sollte geprüft werden, ob eNorm und die elektronische Arbeitshilfe für die Erstellung von Gesetzestexten gegebenenfalls miteinander verbunden werden können und für alle Bundesministerien bindend sein sollten.
4.4	Es sollte geprüft werden, ob eine Anpassung des bestehenden Verfahrens zur Überwachung der Folgen von Verwaltungslasten möglich ist und auch andere Arten von Folgen einbezogen werden können. Dies könnte stufenweise erfolgen. In einem ersten Schritt könnte beispielsweise die Verfahrensprüfung durch das Bundeskanzleramt um eine genauere Untersuchung dessen erweitert werden, ob Kernelemente wie Konsultation oder Qualität der Bewertung wirksam umgesetzt wurden. Es sollte geprüft werden, ob der NKR dabei eine Rolle spielen sollte, wenn man bedenkt, dass die Quantifizierung breiter angelegter Folgenabschätzungen im Vergleich zur derzeitigen Methode für Verwaltungslasten eine Herausforderung darstellen kann (und dass seine Einbindung mangels objektiv nachprüfbarer Zahlen als zu politisch angesehen werden könnte). Es sollte sichergestellt werden, dass zentrale Überwachungsstellen über angemessene Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe verfügen.
4.5	Der Hauptleitfaden für Folgenabschätzungen sollte auf Schwachstellen untersucht werden, z.B. die angegebene Frist für die Anfertigung einer Folgenabschätzung, bevor ein Vorschlag dem Kabinett vorgelegt wird. Die verschiedenen Arbeitshilfen sollten überprüft und angeglichen werden, um sicherzustellen, dass strategische Kernbedingungen klar im Hauptleitfaden enthalten sind, wobei die Arbeitshilfen der einzelnen Ministerien als Ergänzung der Kernanforderungen dienen können. Es sollte unter Rückgriff auf das Wissen und die Erfahrungen anderer Länder eine Überprüfung der Quantifizierungsmethoden für verschiedene Arten der Folgenabschätzung in Auftrag gegeben werden, um Fortschritte bei der Quantifizierung zu erzielen, wo dies möglich ist. Die Ausbildung im Bereich Folgenabschätzung sollte überprüft und eine systematische Anforderung für Mitarbeiter werden, die an der Erstellung von Gesetzestexten beteiligt sind.
4.6	Eine wirksame und einfache Verbesserung wäre es, alle Folgenabschätzungen neben den Arbeitshilfen des Innenministeriums (und anderer Ministerien) online auf einer einzigen Website zur Verfügung zu stellen, so dass sich die Beteiligten selbst ein Bild davon machen können, ob das System zu ihrer Zufriedenheit funktioniert (Verbesserung der Qualitätskontrolle).
4.7	Es sollte geprüft werden, wie die Folgenabschätzung so erweitert werden kann, dass sie das gesamte einschlägige Sekundärrecht umfasst, damit sichergestellt ist, dass sich die Bemühungen auf die wichtigsten Regelungen konzentrieren. Es sollte gewährleistet werden, dass sich die Folgenabschätzung für Nachhaltigkeit nicht unabhängig von den anderen entwickelt. Zersplitterung sollte vermieden und ein ganzheitliches System angestrebt werden.

4.8	Es sollte geprüft werden, ob es einen Spielraum für die Vertiefung des Dialogs zwischen Bundesregierung und Parlament hinsichtlich einer effizienten Erstellung von Gesetzestexten und der Gewährleistung der Regulierungsqualität bis zur letzten Phase der Inkraftsetzung gibt. Gemeinsam mit dem Parlament sollte geprüft werden, ob es Möglichkeiten gibt, Folgenabschätzungen da einzusetzen, wo sie benötigt werden (wesentliche Änderungen an Gesetzesvorschlägen der Regierung oder des Parlaments).
4.9	Gemeinsam mit interessierten Bundesländern sollte überprüft werden, ob ihre derzeitige Beteiligung an der Erstellung von Bundesgesetzen ausreicht, um eine klare Vorstellung der Folgen für die Umsetzung auf einer nachgeordneten Ebene zu erhalten, und welchen Spielraum es für die Zusammenarbeit bei der Folgenabschätzung in Bereichen gemeinsamen Interesses gibt.
4.10	Unter Verwendung des bestehenden sehr umfassenden Prüfkatalogs zur Ermittlung von Möglichkeiten für Regelungsalternativen sollte eine Überprüfung des Umfangs erwogen werden, in dem Regelungsalternativen ergriffen werden, bevor entschieden wird, mit der Regelung fortzufahren. Dies sollte mit der Verpflichtung einhergehen, das Verfahren der Folgenabschätzung allgemein zu stärken.

Handhabung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften	
5.1	Bei den Rechtsvorschriften sollte weiterhin der regelmäßige „Frühjahrsputz“ durchgeführt werden. Gesetzgebungsverfahren sollten dahingehend gestärkt werden, Beamte zu veranlassen, die Aufnahme eines Überprüfungsmechanismus, oder sogar einer Befristungsklausel (mit deren Ablauf das Gesetz automatisch außer Kraft tritt), in einzelne Gesetzentwürfe zu prüfen.
5.2	Es sollte geprüft werden, wie die neuen Ansätze zur Information von Unternehmen und Bürgern über das Programm zum Bürokratieabbau und zur Förderung ihrer Beteiligung an diesem Programm auch für andere Bereiche oder Sektoren, die eine hohe Regelungslast zu tragen haben, nutzbar sind.
5.3	Es sollte geprüft werden, inwieweit sich die organisatorischen Rahmenbedingungen des Programms für den Bürokratieabbau (Zentralisierung von politischer/verwaltungstechnischer Unterstützung, unabhängige Aufsicht, Schaffung eines Netzwerks von Ansprechstellen in den Fachressorts) auch für andere Aspekte besserer Rechtsetzung, insbesondere die prospektive Folgenabschätzung nutzen lassen.
5.4	Man sollte sich zur Fortführung und zur Ausdehnung des Programms verpflichten. Es sollte eine umfassende, unabhängige Evaluierung des Programms veranlasst werden, um genau herauszuarbeiten, an welchen Punkten und in welchem Umfang das Programm weiterentwickelt werden sollte. Dies sollte unter Mitwirkung des Bundestags und der interessierten Länder und unter Einbeziehung externer Interessenvertreter (namentlich der Privatwirtschaft) geschehen.
5.5	Der methodische Umfang des Programms sollte erweitert werden, damit materielle Befolgungskosten sowie sekundäre Befolgungseffekte (Irritationskosten) ebenfalls berücksichtigt werden können. Dafür sollten die Ansätze, die von anderen Ländern zu diesem Zweck entwickelt wurden, sowie die Vorschläge von unabhängigen Institutionen geprüft werden. Eine adäquate Quantifizierung der Kosten sollte sichergestellt werden.

5.6	Die aktuelle Zielstellung sollte genauer präzisiert werden. Darauf aufbauend sollte dann für jedes Ministerium ein Teilziel formuliert werden. Das sollte als Nettoziel bestätigt werden.
5.7	Es sollte geprüft werden, wie sich relevante Behörden und sonstige Stellen im Geschäftsbereich der Bundesministerien einbeziehen lassen, wobei ein proportionaler Ansatz angewandt werden sollte (Berücksichtigung nur der Stellen, die u.U. signifikante Lasten erzeugen). Mit dem Bundestag sollte ein Dialog darüber geführt werden, wie sich die Lasten, die sich aus der Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren ergeben, am besten messen lassen.
5.8	Es sollte eine unabhängige Studie über die „Verkettung der Lasten“ in Auftrag gegeben werden. Wo entstehen Lasten (und Irritationskosten) tatsächlich und wer ist für die einschlägigen Regelungen verantwortlich, aus denen sie hervorgehen? Die Ergebnisse dieser Studie sollten genutzt werden, um mit den interessierten Ländern einen Dialog über einen gemeinsamen Ansatz für den künftigen Lastenabbau zu führen. Ein solcher gemeinsamer Ansatz sollte die Bundesprogramme mit den Länderinitiativen verbinden und konkrete Themen der Zusammenarbeit (beispielsweise Datenbanken) ausformulieren.
5.9	Die Kapazitäten und Ressourcen der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und des NKR zur Unterstützung eines ausgebauten Programms sollten geprüft werden.
5.10	Deutschland sollte sich zur Entwicklung von Programmen verpflichten, die auf die Belastungen für die Bürger und innerhalb der Verwaltung ausgerichtet sind, und dies im Rahmen der Politik für bessere Rechtsetzung der Bundesregierung publik machen. Die Erfahrungen anderer Länder, die diesen Weg bereits beschritten haben, sollten genutzt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass diese Initiativen mit E-Government-Initiativen in geeigneter Weise gekoppelt werden.

Einhaltung, Durchsetzung, Rechtsmittel

6.1	Es sollte sichergestellt werden, dass die Ex-post-Evaluierung von Regelungen genutzt wird, um Befolungsraten zu bestimmen. Es sollte gewährleistet werden, dass bei der Ex-ante-Abschätzung von Gesetzentwürfen auch Fragen der späteren Rechtsdurchsetzung untersucht werden.
6.2	Es sollte sichergestellt werden, dass die Folgen der Föderalismusreform 2006 hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umsetzung von Bundesrecht durch die Länder untersucht werden. Es sollte geprüft werden, ob ein weiterer Dialog mit interessierten Ländern hilfreich wäre, um neue Ansätze des Vollzugs, z.B. risikobasierte Kontrollen, anzuregen.

Schnittstelle zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union

7.1	Es sollte überprüft werden, in welchem Maße die Folgenabschätzung, sowohl in der Verhandlungs- als auch in der Umsetzungsphase, auf Regelungen angewandt wird, die auf Rechtsakten der EU basieren, und welcher Ansatz dabei verfolgt wird. Unter Berücksichtigung der Verfahren zur Folgenabschätzung der Europäischen Kommission sollte geprüft werden, wie das Verfahren verbessert werden könnte. Insbesondere sollte geprüft werden, ob die Konsultation mit den Beteiligten gestärkt werden muss.
-----	---

7.2	In Abstimmung mit den Ländern sollte eine Überprüfung der Umsetzungsverfahren stattfinden. Es sollte geprüft werden, wie das System durch Anreize für rechtzeitige Umsetzung (und Sanktionen für eine verspätete Umsetzung) verbessert werden kann.
7.3	Die EU-Dimension sollte genutzt werden, um bessere Rechtsetzung in Deutschland klarer als wesentlichen Beitrag zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätzen herauszustellen.

Schnittstelle zwischen subnationalen und nationalen staatlichen Ebenen

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.
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.

Anmerkungen

1. Laut § 1.1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats vom 14. August 2006 ist der NKR „nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig“. Seine Arbeit wird vom Bundeskanzleramt finanziert. Dort befindet sich auch das Sekretariat des Normenkontrollrats, das dennoch vollkommen unabhängig ist und nur den Weisungen des NKR unterliegt. Der NKR und seine Strukturen sind somit Teil des Bundeskanzleramts, jedoch nur was sein Budget betrifft. Davon abgesehen ist er laut Aussage der Bundesregierung gänzlich unabhängig und außerhalb der Verwaltung angesiedelt.



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), "Zusammenfassung", in *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264085961-3-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.