



« For a stronger, cleaner,
fairer world economy



Deutscher Verwaltungskongress 2010 „Effizienter Staat“

28 April 2010

Bessere Rechtssetzung in Deutschland

Rolf Alter
Direktor der OECD-Direktion Öffentliche Gouvernance und
Räumliche Entwicklung

Es ist mir eine große Ehre, mich heute an Sie wenden zu dürfen. Ganz besonders freut es mich, hier zu sein, weil Deutschland in den letzten Wochen Gegenstand großer Aufmerksamkeit seitens der OECD war. Der Generalsekretär der OECD, Herr Gurría, hat am 26. März in Berlin den Wirtschaftsbericht der OECD über Deutschland vorgestellt. Er ist jetzt wieder in Berlin, um u.a. den Bundespräsidenten und die Bundeskanzlerin zu treffen und eine neue OECD-Veröffentlichung zum Thema Bessere Rechtsetzung in Deutschland vorzustellen. Dies ist eine gute Gelegenheit, um Sie über die Ergebnisse unserer Arbeiten zu informieren, um die Beziehungen zwischen diesen beiden Berichten zu untersuchen und uns gemeinsam mit der Frage auseinanderzusetzen, was als nächstes geschehen muss, um Deutschlands Kapazitäten zur Bewältigung der Herausforderungen der Zeit nach der Krise zu stärken.

Ich möchte das Augenmerk hier auf drei Punkte lenken: Erstens den Zusammenhang zwischen Deutschlands künftiger Wirtschaftsleistung und dem Regulierungsrahmen, zweitens die Reichweite und den Inhalt einer effektiven Regulierungspolitik und drittens die Bedeutung der Einflussmöglichkeiten von Politik und Institutionen, um sicherzustellen, dass die Regulierungspolitik den notwendigen Effekt auf die Entwicklungen ausüben kann.

Die Rolle des Regulierungsrahmens für die Wiederankurbelung der deutschen Wirtschaft

In einem wichtigen Punkt schlägt der OECD-Wirtschaftsbericht einen optimistischen Ton an: Die deutsche Wirtschaft befindet sich auf dem Weg der Erholung. Nach dem steilsten Abschwung der Nachkriegsgeschichte ist das Wachstum in Deutschland seit dem Frühjahr 2009 wieder positiv. Das vor der Krise verzeichnete Produktionsniveau dürfte jedoch erst 2013 wieder erreicht werden. Der Wirtschaftsbericht weist auf eine Reihe von Punkten hin, denen auf dem Weg zur Erholung besondere Aufmerksamkeit zukommen sollte. Einer davon ist die Tatsache, dass die Krise strukturelle Schwachstellen zu Tage treten ließ, nicht zuletzt im Bankensektor, dabei aber auch deutlich machte, dass die Wachstumsdynamik über den Exportsektor hinaus ausgedehnt werden muss, um das Potenzial der Wirtschaft zu steigern. Zur Bewältigung der Herausforderungen, die sich im Bankensektor stellen, bedarf es – so ist in dem Bericht zu lesen – u.a. einer Prüfung der Bankenregulierung und -aufsicht. Und damit sich stimulierend wirkende neue Quellen des Wachstums entwickeln können, ist eine liberalere Produktmarktregulierung erforderlich. Der Politik- und Regulierungsrahmen muss dahingehend umgestaltet werden, dass er Innovationen und Strukturwandel stärker fördert. Voraussetzung für Fortschritte ist deshalb, dass die Kapazitäten für eine effektive Steuerung des Regulierungsrahmens gestärkt werden.

Diese Erkenntnis dürfte niemanden überraschen. Neben den Steuern und den Ausgaben ist die Regulierung der dritte große Faktor, über den der Staat in die Wirtschaft eingreift. Und genauso wichtig wie es ist, die fiskalpolitischen Instrumente Steuern und Ausgaben effektiv einzusetzen, ist es auch, eine effektive Regulierung zu gewährleisten. Um es offen zu sagen, war mangelhafte Regulierung eine der Hauptursachen für den Einbruch der Weltwirtschaft. Jetzt, nach der Krise, ist die Zeit gekommen, die Dinge in Ordnung zu bringen. Eine wichtige Erkenntnis ist, dass der Schaden, der durch einen schlecht konzipierten Regulierungsrahmen entsteht, anfänglich möglicherweise nicht sichtbar ist. Doch wie eine undichte Leitung, die mit der Zeit immer größere Wasserflecken verursacht, wird ein solcher Regulierungsrahmen nach und nach Wirtschaft und Gesellschaft schwächen, indem er unnötige Kosten verursacht, die Produktivität hemmt und die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt, weil versäumt wird, Rechtsvorschriften und Regulierungsrahmen an neue Gegebenheiten anzupassen.

Reichweite einer effektiven Regulierungspolitik

Dies bringt mich zu den Ergebnissen des zweiten OECD-Berichts, zum Thema Bessere Rechtsetzung. Hier gibt es vieles sehr Positives zu sagen. Die Initiative Bürokratieabbau der Bundesregierung ist auf gutem Weg, bis Ende 2011 in einer 25%igen Reduzierung der Verwaltungskosten für Unternehmen zu münden. Im September 2006 wurde eine komplette Nullmessung der aus Bundesgesetzen resultierenden Informationspflichten durchgeführt, die ergab, dass sich die damit verbundenen Verwaltungskosten für die Unternehmen jährlich auf ungefähr 47,6 Mrd. Euro belaufen. Dies ist eine große und wichtige Initiative. Unterstreichen möchte ich auch, dass die Zahl der Bundesvorschriften seit 2005 kontinuierlich gesenkt wurde. Wenige andere europäische Länder können das von sich behaupten.

Der Aktionsradius der Regulierungspolitik ist jedoch nach wie vor begrenzt. Deutschland muss in größeren Maßstäben denken. Das Programm Bürokratieabbau scheint einen Großteil des politischen Elans absorbiert zu haben, und die Aufmerksamkeit richtet sich weiterhin hauptsächlich auf die Qualität der Rechtsetzung. Daher möchte ich zwei andere wichtige Elemente einer effektiven Regulierungspolitik herausstellen.

Erstens war der Zeitpunkt noch nie so günstig wie heute, um die Folgenabschätzung als einen wesentlichen, evidenzbasierten Prozess der Ausarbeitung gut funktionierender staatlicher Maßnahmen zu stärken, die Politikkohärenz zwischen verschiedenen Bereichen zu erhöhen und dafür zu sorgen, dass Forderungen nach unangemessenen neuen Regelungen nicht nachgegeben wird. Damit gewährleistet ist, dass die Folgenabschätzung einen stärkeren Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung ausüben kann, werden in unserem Bericht vier Punkte genannt, die es anzugehen gilt: institutioneller Rahmen (derzeit noch zu fragmentiert), methodische Unterstützung (unzureichende Quantifizierung), Transparenz (externe Akteure, die außerhalb des inneren Kreises der Interessengruppen stehen, werden nicht einbezogen) und Reichweite (sekundäre Rechtsvorschriften werden nur teilweise erfasst). In unserem Bericht wird darauf hingewiesen, dass die zunehmende Berücksichtigung des Aspekts der Nachhaltigkeit eine Chance bietet, die bisherigen Herangehensweisen einer Neubeurteilung zu unterziehen.

Zweitens ist wirkungsvolle Konsultation und Kommunikation unerlässlich, um die Beteiligten für ein gemeinsames Ziel zu mobilisieren. Die Krise hat den einfachen Bürger überall vor große Herausforderungen gestellt und sein Vertrauen in den Staat erschüttert. Daher gilt es, die Beziehungen zwischen Staat und Bürgern neu zu definieren und das Vertrauen wiederherzustellen. Unser Bericht würdigt wichtige Entwicklungen, insbesondere die Einführung der E-Konsultation, die den Bürgern erstmals die direkte Interaktion mit den staatlichen Stellen zu bestimmten Gesetzentwürfen ermöglicht. Dies ist eine ermutigende Entwicklung, die es weiterzuverfolgen gilt. Auch klare Kommunikation ist von entscheidender Bedeutung. Wenn eine Regierung nicht klar kommuniziert, was sie tut und warum dies für die Wirtschaft und das Wohlergehen der Gesellschaft wichtig ist, kann sie nicht auf die Unterstützung der Bevölkerung zählen. In unserem Bericht schlagen wir vor, dass die Bundesregierung ein Weißbuch zur Regulierungspolitik ausarbeitet, in dem sie eine ehrgeizige und interessante Vision für die künftigen Entwicklungen aufzeichnet.

Die Bedeutung der Einflussmöglichkeiten von Politik und Institutionen und des Veränderungspotenzials

Der einfache Teil der Aufgabe besteht wohl darin, aufzulisten, was geregelt werden muss. Dieses „was“, d.h. der Gegenstand der notwendigen Veränderungen und Reformen, muss aber in konkrete Aktionen in der Praxis umgesetzt werden. Dem „wie“ – mit anderen Worten der politischen Ökonomie der Reform – gebührt dieselbe Aufmerksamkeit. Wenn Worte nicht in Taten umgesetzt werden können, finden die notwendigen Veränderungen schlicht und einfach nicht statt. Verfügt Deutschland über die notwendigen institutionellen Kapazitäten für einen derartigen Prozess? In unserem Bericht heben wir die starken institutionellen Traditionen hervor, die in Deutschland entscheidend dazu beigetragen haben, die Stabilität zu wahren und eine tiefe Achtung vor dem Gesetz zu sichern. Der Bericht lenkt die Aufmerksamkeit aber auch auf andere Faktoren, wie Zentrifugaltendenzen, ein schwaches Zentrum und eine etwas nach innen gerichtete Verwaltung, die die Aufgabe erschweren, Minister und andere Akteure für eine gemeinsame Reformagenda zu mobilisieren. Das dürfte Veränderungsprozesse eher verlangsamen, und die vergleichsweise wenig ausgeprägte ökonomische Sichtweise unter den Verantwortlichen stellt ein weiteres Problem dar. Die Regulierungspolitik geht weit über das Konzept der Qualität der Rechtsetzung hinaus, so wichtig diese auch ist.

Es haben sich aber auch wesentliche Entwicklungen vollzogen. Mit der Reform der Bundesverwaltung soll ein wirksamerer und reaktionsschnellerer Rahmen für Veränderungen geschaffen werden. Bedeutende Fortschritte sind mit der Einrichtung der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und der Gründung des Nationalen Normenkontrollrats erzielt worden. Die Unterstützung der Bundesverwaltung für eine verstärkte Rolle des Nationalen Normenkontrollrats ist sehr zu begrüßen. Dabei darf das Bundeskanzleramt jedoch nicht vergessen werden. Auch das Kanzleramt muss stärker und sichtbarer in Erscheinung treten. Es ist ein zentraler Akteur, Anker und Koordinator der Regulierungspolitik im Bund. In unserem Bericht wird empfohlen, die Zukunft, die Ansiedlung und den Auftrag der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt zu bekräftigen. Das Innenministerium ist ein weiterer wichtiger Akteur für die Regulierungspolitik, es überprüft die Einhaltung der seit langem geltenden Gemeinsamen Geschäftsordnung, die den Rahmen für die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen vorgibt, und ist für die Einführung des E-Government zuständig. Damit kommt ihm eine wichtige Aufsichtsfunktion bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zu. Ich bin dem Innenministerium zu besonderem Dank verpflichtet, weil es so bereitwillig mit uns bei der Erstellung unseres Berichts zusammengearbeitet hat.

Mit anderen Worten Deutschland muss auf diesen Initiativen aufbauen, um auf amtlicher Ebene sowie in politischer Hinsicht einen starken institutionellen Kern zur Förderung einer wirksamen Regulierungspolitik zu schaffen. Das ist nicht nur eine Frage der Ressourcen. Es geht dabei auch um Kulturwandel. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung müssen tief verwurzelte Gewohnheiten bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften aufgebrochen und neu gestaltet werden. Seien Sie aber versichert, dieses Problem betrifft nicht allein Deutschland!

Schlussbetrachtungen

Abschließend möchte ich unterstreichen, dass ich nicht hier bin, um Ihnen zu sagen, was zu tun ist, sondern vielmehr, um weitere Debatten anzuregen und Ihnen bei der künftigen Ausarbeitung vielversprechender neuer Konzepte im Rahmen unserer Möglichkeiten uneingeschränkte Unterstützung anzubieten. Wir können die Erkenntnisse mit Ihnen teilen, die wir bei

Untersuchungen zu anderen Ländern, die sich ähnlichen Herausforderungen gegenübersehen, sowie bei unseren analytischen Arbeiten zu Themen wie wirksame Folgenabschätzung von Regulierungsmaßnahmen gewonnen haben. Der Bericht über Bessere Rechtsetzung in Deutschland ist in der Tat Teil eines sehr viel umfassenderen Projekts, das vierzehn weitere europäische Länder einbezieht, darunter auch Österreich, dessen eigener Bericht über eine bessere Rechtsetzung bald erscheinen wird. Österreich und Deutschland haben viel gemeinsam. Wie Deutschland hat auch Österreich eine sehr professionelle öffentliche Verwaltung, und dennoch fehlt es auch in Österreich an einer umfassenden Regulierungspolitik und einem starken institutionellen Antriebsmotor für die Regulierungspolitik innerhalb der Verwaltung. Eine weitere gemeinsame Herausforderung besteht in der Notwendigkeit, die Schnittstellen mit den Bundesländern zu verbessern, die bei der Rechtsumsetzung in Deutschland ebenso wie in Österreich eine entscheidende Rolle spielen.

Wir sollten eine gemeinsame Reflexion zu der Frage anstoßen, was am Regulierungsumfeld vor der Krise unzureichend war und was in der Zeit nach der Krise geregelt werden muss, um die Widerstandsfähigkeit von Volkswirtschaft und Gesellschaft zu erhöhen. An dieser Reflexion sollten wir alle teilnehmen, nicht nur die OECD und die Verwaltungen, sondern auch Experten aus akademischen und sonstigen Kreisen, und sie sollte weit über die nationalen Grenzen hinausgehen. Niemand verfügt in diesen Fragen über ein Monopol. Und wenn es einen Punkt gibt, in Bezug auf den wir in der Vergangenheit alle gescheitert sind, war es, nicht erkannt zu haben, dass sich die Welt verändert hat: In einer globalisierten neuen Weltordnung ist es nicht mehr angemessen und zeitgemäß, in voneinander getrennten Politikstrukturen zu denken. Wir müssen ganz einfach zusammenarbeiten.