



eLegislation:

Bessere Rechtsetzung durch neue Informationstechnologien?

von Dr. Götz Konzendorf

Referatsleiter, Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz

Mit eLegislation¹ ist die Frage verbunden, welche Funktionen die neuen Informationstechnologien im Rahmen der Ansätze zur besseren Rechtsetzung übernehmen können. Als Beitrag zur Beantwortung dieser Frage werden in diesem Artikel zunächst eGovernment und eLegislation voneinander abgegrenzt (I.). Sodann wird gefragt, ob und wie die Rechtsvereinfachung und die Folgenabschätzung als zentrale Elemente von Better Regulation durch die neuen Informationstechnologien unterstützt werden können (II). Abschließend wird resümierend erörtert, ob die neuen Informationstechnologien zu einer Qualitätsverbesserung in der Rechtsetzung beitragen können (III.).

¹ Unter dem Begriff eLegislation wird die elektronische Unterstützung der Rechtsetzung thematisiert. Neben eLegislation wird in der Literatur auch der Begriff E-Rulemaking verwendet. Siehe z.B.: Coglianese, C., E-Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process, 2004; Reinermann, H., Regelbasierte Systeme - Lücken in der eGovernment-Diskussion, Verwaltung und Management, 10. Jg. (2004), Heft 2, S. 57.

I. eGovernment und eLegislation

Bei der Modernisierung von Staat und Verwaltung spielen die neuen Informationstechnologien auf allen Ebenen und in etlichen Bereichen eine gewichtige Rolle.

Mit der Einführung von eGovernment wird von einer modernen Verwaltung künftig erwartet, dass Anfragen und Anträge jederzeit vom Büro oder von Zuhause übermittelt werden können. Zudem sollen die Verwaltungsleistungen schnell über das Internet eingeholt werden können. Mit anderen Worten: die Kommunikation zwischen Bürgern und Unternehmern einerseits und der öffentlichen Verwaltung andererseits wird zu einem erheblichen Maße auf das Internet verlagert.

Um die Kommunikation zu erleichtern, werden Verwaltungsportale geschaffen. Diese ermöglichen einen zentralen Zugang zu den behördlichen Informationen und Service-Angeboten und bieten Orientierung angesichts der Vielfalt der Verwaltungsangebote und Leistungen. Zur besseren Orientierung finden beim Aufbau der Portale vielfach auch lebenslagenorientierte Zugänge Beachtung.

Auf allen Verwaltungsebenen - von der europäischen bis zur kommunalen - wurden bereits etliche eGovernment-Anwendungen umgesetzt oder befinden sich in der Erprobung. Erwähnenswert sind z.B. der elektronische Rechtsverkehr bei Verwaltungsgerichten, internet-basierte geographische Informationssysteme, die elektronische Steuererklärung, intelligente elektronische Formulare (eFormulare) und verwaltungsintern die Einführung der elektronischen Akte. Im Zuge dieser Umstellungen auf eGovernment werden Verwaltungsabläufe auf der Basis der Interaktion mit „Kunden“ und unter Einbeziehung der modernen Technologien neu modelliert. Oftmals werden dabei - stärker als in der Vergangenheit - die Bedürfnisse der „Kunden“ und der Effizienzgewinn in den Mittelpunkt der neu strukturierten Abläufe gestellt. Der Anspruch zur Verbesserung der eigenen Dienstleistungen, die gewandelten Ansprüche der „Kunden“ und die Knappheit der öffentlichen Mittel drängen die Verwaltungen zu diesen Umstellungen. Es gilt, die Verwaltungsabläufe mit den Wertschöpfungsketten der Wirtschaft und den Bedürfnissen der Bürger kompatibel zu machen. Hierfür sind einerseits rechtliche und organisatorische Hemmnisse zu beseitigen, andererseits müssen standardisierte, interoperable Techniken und Verfahren für die Kommunikation zwischen Behörden und ihren „Kunden“ bereitgestellt werden.

Neben diesen primär prozessoptimierenden Ansätzen umfasst die Modernisierung von Staat und Verwaltung eine Vielzahl weiterer Themen wie die Zweckkritik, die Personalentwicklung und die Regelungsoptimierung.

Den Schwerpunkt dieses Beitrags bildet die Regelungsoptimierung. Dabei soll erörtert werden, welche Funktionen die modernen Informationstechnologien im Rahmen der Rechtsetzung bereits übernehmen und zukünftig übernehmen können. Analysiert werden damit Einsatzmöglichkeiten von eLegislation und damit die Chancen und Grenzen der elektronischen Unterstützung der Rechtsetzung. Dies umfasst z.B. die Workflow-Unterstützung und die Nutzung von Signaturen. In diesem Beitrag wird die Analyse jedoch eingeschränkt auf Anwendungen von eLegislation im Zusammenhang mit den Ansätzen zur besseren Rechtsetzung als gewichtigem Element von Better Regulation.

II. Bessere Rechtsetzung als Element von Better Regulation

Spätestens seit dem Erscheinen des Mandelkern-Berichts² „On Better Regulation“ im Jahre 2001 ist in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten eine erhebliche Dynamik im Bereich besserer Rechtsetzung entstanden, die mit dem Neustart der Lissabon-Strategie sowie der Übernahme der EU-Präsidentschaft Großbritanniens weiter gesteigert wurde. Unter dem Begriff Better Regulation werden verschiedene Modernisierungsaktivitäten der Europäischen Union sowie der Mitgliedstaaten im Bereich der Regulierung zusammengefasst. Better Regulation ist ein weiter Begriff, der sich nicht nur auf die Rechtsetzung (inkl. untergesetzlicher Regelungen), sondern auch auf die Umsetzung und Anwendung von Policies bezieht.³ Better Regulation umfasst schwerpunktmäßig die Felder Simplification (Rechtsvereinfachung), Impact Assessment (Folgenabschätzung) und Improved Transposition and Application (Umsetzung der Rechtsvorschriften; Gold Plating, verspätete Umsetzung etc.).

In diesem Beitrag soll der Fokus auf die Rechtsetzung und damit auf die Aspekte Rechtsvereinfachung (II.1) und Gesetzesfolgenabschätzung (II.2) gelegt werden. Es wird die Frage behandelt, welche Rolle die neuen Informationstechnologien in diesen Bereichen spielen und spielen können.

² Mandelkern Group, On Better Regulation, Final Report 2001. Siehe auch: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen, 13.11.2001.

³ Siehe: Konzendorf, G. / Wordelmann, P. / Bölck, S. / Veit, S., Milestones on the way to Better Regulation at the European Union level, Luxemburg 2005, S. 5.

II.1. Rechtsvereinfachung und neue Informationstechnologien

Im Rahmen der Rechtsvereinfachung sind neben der Verbesserung des Zugangs zum Recht (inkl. Konsolidierung des Rechts, d.h. benutzerfreundliche Fassung) vor allem die Reduzierung und die Kodifizierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften beachtenswert.

a) Besserer Zugang zum Recht

Für den besseren Zugang der Normadressaten zum Rechtsbestand drängt sich die Nutzung der neuen Informationstechnologien geradezu auf. Sowohl auf europäischer Ebene als auch in den Mitgliedstaaten wird diese Möglichkeit der neuen Informationstechnologien bereits intensiv genutzt. Es wurden Datenbanken eingerichtet, die den Bürgern und Wirtschaftsunternehmen einen leichteren Zugang zum Recht ermöglichen. Beispielhaft soll hier auf die europäischen Internet-Datenbanken EUR-Lex und PRE-Lex hingewiesen werden:

- Das Portal EUR-Lex bietet seit Juni 2001 einen Zugang zum Amtsblatt der Gemeinschaften, seit Januar 2002 stehen dort alle einsehbaren amtlichen Dokumente kostenlos zur Verfügung. Auch die konsolidierten Texte (Publikumsnormen) der Rechtsvorschriften werden über EUR-Lex veröffentlicht.⁴
- Die Datenbank Pre-Lex der Kommission bietet Informationen über den Fortgang der legislativen Verfahren zu einem bestimmten Rechtsakt. Weiterhin enthält sie Links zu den zugehörigen Texten.⁵

Zudem werden thematische Portale eingerichtet, mit denen spezielle Bedarfe der Bürger besser abgedeckt werden. Als Beispiel kann hier das Europäische Kulturportal mit direktem Zugriff auf Gemeinschaftsvorschriften, Aktionen und finanzielle Förderungsmöglichkeiten dienen.

⁴ Internet-Adresse: http://europa.eu.int/documents/index_de.htm.

⁵ Internet-Adresse: http://europa.eu.int/documents/index_de.htm.

b) Reduzierung und Kodifizierung⁶

Die Stichworte „Überregulierung“ und „Normenflut“ sind in aller Munde. Verbände, Experten und auch Politiker weisen immer wieder darauf hin, dass die Reduzierung des „Vorschriftenschungels“ unbedingt notwendig ist, um den europäischen bzw. den deutschen Wirtschaftsstandort für Unternehmen attraktiv zu machen. Dennoch stellt die Reduzierung und Kodifizierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf allen Ebenen eine besondere Schwierigkeit dar. So teilen zwar auf europäischer Ebene alle Institutionen die Auffassung, dass eine Vereinfachung des Rechtsbestandes herbeigeführt werden muss. Sie teilen jedoch ebenso die Auffassung, dass in diesem Bereich in der Vergangenheit nur geringe Erfolge verbucht werden konnten.⁷

Analysiert man die Schwierigkeiten beim Abbau von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, so basieren diese nicht zuletzt auf den schutzwürdigen Aspekten rechtlicher Regelungen (z.B. Umweltschutz, Arbeitsschutz). Auch wenn im Einzelfall die Auffassung darüber differiert, welche Anliegen in welchem Umfang schutzwürdig sind, so besteht doch Einigkeit darüber, dass rechtliche Regelungen aufgrund ihrer Schutzfunktionen generell notwendig sind. Deshalb geht es beim Abbau von Regelungen häufig darum, Verfahrens-, Personal- und Sachstandards zu reduzieren; nur in Ausnahmefällen können rechtliche Regelungen gänzlich aufgehoben werden.

Das Bemühen um den Abbau nicht notwendiger Regelungen und die Reduzierung von Standards basiert in der Regel auf einem Verhandlungsprozess zwischen „Deregulierern“ einerseits und „Fachagenten“ andererseits. Dabei haben die „Deregulierer“

⁶ Bei der konstitutiven oder amtlichen Kodifizierung geht es um die Annahme (Verabschiedung) eines neuen Rechtsaktes, der im Amtsblatt bekanntgegeben wird. Dabei werden die zu kodifizierenden Rechtsakte (grundlegender Rechtsakt (und) Änderungen) aufgehoben und zusammengefügt; inhaltlich werden die betreffenden Rechtsakte nicht geändert. Man unterscheidet zwischen der vertikalen und der horizontalen Kodifizierung. Bei der vertikalen werden der grundlegende Rechtsakt und die Änderungen durch die neuen Rechtsakte zu einem einzigen Rechtsakt zusammengefügt. Bei der horizontalen Kodifizierung fügt der neue Rechtsakt einzelne vergleichbare grundlegende Rechtsakte - mit den entsprechenden Änderungen -, die sich auf dasselbe Thema beziehen, zu einem einzigen neuen Rechtsakt zusammen; siehe hierzu: Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Dezember 1994 über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die amtliche Kodifizierung von Rechtstexten, ABl. Nr. C 102 vom 4.4.1996, S. 2.

⁷ Konzendorf, G. / Wordelmann, P. / Böck, S. / Veit, S., Milestones on the way to Better Regulation at the European Union level, Luxemburg 2005, S. 8 f. Seit Sommer 2005 hat die EU-Kommission jedoch ihre Anstrengungen zur Rechtsvereinfachung verstärkt. So sollen - nach einer Meldung in den EU-Nachrichten vom 3.11.2005 - in den nächsten drei Jahren 222 grundlegende Rechtsvorschriften und über 1400 damit zusammenhängende Rechtsakte der EU vereinfacht werden.

die Aufgabe, in verschiedensten Rechtsbereichen (querschnittig) nicht notwendige Regelungen aufzuspüren und zu ihrer Reduzierung oder zu ihrem Abbau beizutragen. Die „Fachagenten“ sind hingegen politische und administrative Spezialisten eines Politik- oder Rechtsgebietes. Häufig verteidigen sie geltende Regelungen oder erkennen sogar die Notwendigkeit ihrer Ausweitung.

Die Aufgabe der „Deregulierer“ erweist sich in der Praxis als ausgesprochen schwierig, da in den Verhandlungsprozessen strukturelle Ungleichgewichte bestehen. Drei Aspekte scheinen hier besonders bedeutsam: Erstens verfügen die „Deregulierer“ oftmals nur über eine geringe Ressourcenausstattung, zweitens vielfach über eine nicht aufgabenadäquate Organisationsstruktur, und drittens besitzen die „Fachagenten“ in der Regel einen Informationsvorsprung. Sie verfügen im Gegensatz zu den „Deregulierern“ über spezifische Informationen in ihrem Fachgebiet. Für die „Deregulierer“ ist es oftmals hingegen aufgrund mangelnder Detailkenntnisse in den jeweiligen Rechtsbereichen schwierig zu erkennen, welche Deregulierungsmöglichkeiten bestehen; ihre Querschnittsfunktion erlaubt Detailkenntnisse nur in wenigen Bereichen. Die Folge dieses strukturellen Informationsungleichgewichts sind geringe Deregulierungseffekte.

Fragt man sich nun, wie dieses strukturelle Ungleichgewicht überwunden werden kann, so ist - neben den bereits erwähnten Aspekten (bessere Ressourcenausstattung; aufgabenadäquate Organisationsstruktur) - auf die machtvolle politische Unterstützung und auf die Herstellung von Transparenz⁸ zu verweisen.

Gerade die neuen Informationstechnologien bieten nun für die „Deregulierer“ eine Chance zu einer dynamischen Verbesserung ihrer Verhandlungsposition. Diese Chance basiert auf zwei Mechanismen:

- Erstens können die „Deregulierer“ Bürger und Unternehmer durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit dazu auffordern, aus ihrer Sicht nicht notwendige oder überzogene Regelungen über das Internet zu melden (Eingaben). Die

⁸ Auf dem Zusammenspiel dieser beiden Faktoren basiert z.B. der Deregulierungsimpuls, der der Anwendung des in den Niederlanden entwickelten und derzeit breit diskutierten Standard Cost Models zugeschrieben wird. Einerseits hat die Politik in den Niederlanden ein Deregulierungsziel für bürokratische Lasten von 25% bis 2007 vorgegeben, und andererseits liefert die Anwendung des Standard Cost Models quantifizierbare Informationen über bürokratische Lasten. Zum Standard Cost Model siehe: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>

neuen Informationstechnologien fungieren so als permanenter Briefkasten mit Aufforderungscharakter.

- Zweitens können die Stellungnahmen der fachlich zuständigen Behörden bezüglich der Umsetzbarkeit, der politischen Wünschbarkeit und anderer Aspekte dieser Eingaben im Internet veröffentlicht werden. Die so geschaffene zusätzliche ubiquitäre Transparenz durch die neuen Informationstechnologien erhöht einerseits den Begründungsdruck zur Erhaltung von Regelungen für die „Fachagenten“ und verbessert damit andererseits die Verhandlungsposition der „Deregulierer“ und trägt so insgesamt zu deregulierenden Effekten bei.

Zwischenbilanz

Angesichts dieser Entwicklungen und Überlegungen lassen sich wichtige Funktionen der neuen Informationstechnologien im Zusammenhang mit der Rechtsvereinfachung erkennen. Sie dienen der einfacheren Zugänglichkeit zum geltenden Recht sowie zu Entwürfen neuer Rechtsvorschriften. Weiterhin verbessern sie durch die Schaffung von zusätzlicher Transparenz die Verhandlungsposition der „Deregulierer“ gegenüber den „Fachagenten“ im Rahmen der Rechtsvereinfachung und entwickeln so einen deregulierenden Impuls.

II. 2. Folgenabschätzung (Impact Assessment) und neue Informationstechnologien

Auf der europäischen Ebene wird mit Nachdruck die Einführung der Folgenabschätzung von rechtsförmigen Regelungsvorhaben verfolgt.

Bereits im Weißbuch *Europäisches Regieren*⁹ vom Juli 2001 wurde der Einsatz von Folgenabschätzungen gefordert, um die Wirksamkeit politischer Maßnahmen zu erhöhen. Im Mandelkern-Bericht wurde das Thema erneut aufgegriffen und vertieft. Folgenabschätzungen bilden danach die wichtigste Schlüsselmaßnahme zur besseren Gesetzesvorbereitung, in deren Durchführungsprozess verschiedene Elemente

⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, KOM(2001) 428 endg., Brüssel, 25.07.2001, http://europa.eu.int/eurlex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf (Stand: 23.02.2005).

der Konsultation von Normadressaten¹⁰ und der Betrachtung von Rechtsetzungsalternativen integriert werden.

Das auf europäischer Ebene angewandte integrierte Folgenabschätzungsverfahren schließt somit die im Mandelkern-Bericht solitär behandelten Schlüsselbereiche „Wahl der Instrumente“ (Alternativenprüfung) und „Konsultation“ mit ein. Das integrierte Verfahren wurde Anfang des Jahres 2003 im Bereich der Kommission eingeführt und ersetzt alle sektoralen Abschätzungsverfahren. Seit dem Jahr 2005 wird es für alle politikdefinierenden Entwürfe (Regelungsentwürfe, Programme) des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission standardmäßig eingesetzt.

Das Vorgehen beim integrierten Folgenabschätzungsverfahren ist zweistufig: In einer ersten Stufe wird eine so genannte Roadmap erarbeitet. In dieser Roadmap werden die Eckpunkte des Regelungsvorhabens dargestellt. Die Roadmaps werden im Amtsblatt der Gemeinschaft und damit - wie oben bereits erwähnt - auch im Internet veröffentlicht. Es ist also jedem Bürger und jedem Wirtschaftsunternehmen frühzeitig möglich, sich über die Regelungsvorhaben der Europäischen Kommission zu informieren.

In der zweiten Stufe werden alle Regelungsvorhaben einer erweiterten Folgenabschätzung (Extended Impact Assessment; siehe Abb. 1) unterzogen. Unter der erweiterten Folgenabschätzung versteht die Kommission ein umfassendes Analyseverfahren, mit dem folgende Fragen beantwortet werden:

1. Welches Problem soll gelöst werden?
2. Was sind die Ziele?
3. Welche Regelungsalternativen (Optionen) gibt es?
4. Welche Folgen sind jeweils mit den Regelungsalternativen verbunden?
5. Was sind die Vor- und Nachteile der Alternativen?

Dabei werden Folgewirkungen in den Feldern Umwelt, Soziales und Wirtschaft untersucht, wobei im Zusammenhang mit dem Neustart der Lissabon-Strategie allgemeine wirtschaftliche Aspekte und die Abschätzung bürokratischer Lasten für Unter-

¹⁰ Normadressaten werden hier in einem breiteren Sinne verstanden als alle Individuen, Gruppen und Institutionen, an die sich eine Rechtsvorschrift wendet. Vgl. Böhret / Konzendorf, 2001, S. 347.

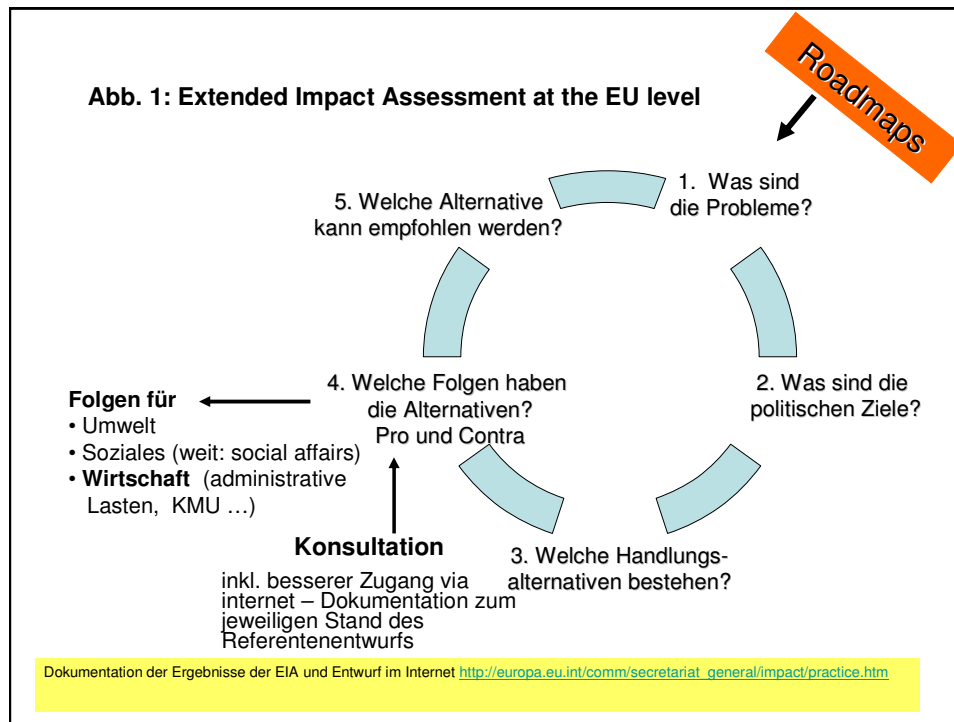
nehmen stärker beachtet werden sollen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Felder Umwelt und Soziales vernachlässigt werden.

Wichtig ist insbesondere, dass im Prozess der Folgenabschätzung Alternativen mit den Stakeholdern (Interessenvertreter, Geschäftsinteressent etc.) erörtert werden. Es finden Konsultationen statt. Auch für diese nutzt die EU das Internet. Sämtliche Generaldirektionen der Kommission sind aufgefordert, entsprechende Seiten im Internet aufzubauen.

Zudem werden die durchgeführten Impact Assessments im Internet veröffentlicht. Auf diese Weise werden die Verfahren und die Ergebnisse der Folgenabschätzungen für Bürger und Unternehmen transparent gemacht.¹¹

Die Europäische Union hat mit den Konsultationsverfahren Partizipationsmöglichkeiten für die Stakeholder und die Bürger am Rechtsetzungsprozess geschaffen. Dabei nutzt sie neben den tradierten (z.B. face to face, Telefon; „direkte“ Formen) Kommunikationskanälen - wie den persönlichen Kontakten zu Verbänden - in zunehmendem Maße das Internet. Auf diese Weise besteht für Bürger und Wirtschaftsunternehmen eine erweiterte Chance, sich in den Rechtsetzungsprozess einzubringen. Um die schnelle Befragung einer repräsentativen Gruppe von Unternehmen zu ermöglichen, wurde in diesem Zusammenhang ein Europäisches Unternehmenstestpanel eingerichtet. Zusätzlich soll ein spezifisches Panel für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) etabliert werden. Dieses soll helfen, die Besonderheiten von KMU im Zuge der Politikentwicklung und bei der Folgenanalyse besser zu berücksichtigen. Offenheit und Transparenz der vermehrt durchgeführten Konsultationen (inklusive der Online-Konsultationen) konnten in den letzten Jahren erheblich verbessert werden. Die Ende 2002 verabschiedeten „Mindeststandards für Konsultationen“ spielten dabei eine besondere Rolle.

¹¹ Internet-Adresse http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm



Auch in Deutschland erfährt die Gesetzesfolgenabschätzung in der Wissenschaft¹² und der Politik seit Jahren erhebliche Aufmerksamkeit. So wurde im Auftrag des Bundesministeriums des Innern ein Handbuch und ein Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung¹³ erarbeitet. Zudem wurde die Gesetzesfolgenabschätzung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien und in einigen Länder-GGOs verankert. Im Handbuch wird die Gesetzesfolgenabschätzung in ein pro-spektives, ein begleitendes und ein retrospektives Modul unterteilt¹⁴, wobei das pro-spektive Modul erhebliche Überschneidungen mit dem europäischen Verfahren (Extended Impact Assessment) aufweist. Bislang wurden in Deutschland im Rahmen der Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen keine online-Konsultationen durchgeführt. Stattdessen wurde auf direkte (face to face) Formen der Konsultation unter Teilnahme der Normadressaten und der die Gesetze vorbereitenden Mitarbeiter der Ministerialverwaltung zurückgegriffen. Neuerdings gibt es jedoch auch in Deutschland Bestrebungen zur Anwendung von online-Konsultationen.¹⁵

¹² Siehe z.B. Blum, Peter, Wege zu besserer Gesetzgebung - sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle - Gutachten für den 65. Deutschen Juristentag 2004, München 2004; Schuppert, Gunnar Folke, Gute Gesetzgebung - Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre, Zeitschrift für Gesetzgebung, Sonderheft 2003.

¹³ Böhret, C. / Konzendorf, G., Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden 2001. Böhret, C. / Konzendorf, G., Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, in: Die Bundesregierung: Moderner Staat – Moderne Verwaltung – Deutschland erneuern, Berlin 2000.

¹⁴ Auf eine Darstellung der Module soll hier mit Hinweis auf das Handbuch verzichtet werden.

¹⁵ Dr. Peter Wordelmann stellte im Sommer des Jahres 2005 in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz ein Software-Paket vor, mit dem online-Erhebungen innerhalb der Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt werden können.

Es dürfte spannend sein, zu beobachten und zu untersuchen, ob sich die online-Konsultationen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung bewähren. Dabei gilt es zum Beispiel zu analysieren, welche unterschiedlichen Informationen und Erkenntnisse aufgrund von direkten (face to face) Konsultationen einerseits und von online-Konsultationen andererseits in den Rechtsetzungsprozess eingebracht werden und welche Form der online-Konsultation unter welchen Bedingungen zweckdienlich ist.

Es kann vermutet werden, dass sich erhebliche Informations- und Erkenntnisunterschiede aufgrund differierender Konsultationsverfahren ergeben.

So lässt sich auf der Basis teilnehmender Beobachtung gut begründet ausführen, dass die direkte Konsultation über oftmals notwendigerweise komplizierte Regelungsalternativen und ihre Folgen zu vertieften Einsichten bei den teilnehmenden Experten und Normadressaten und zu einer Annäherung der vertretenen Positionen führte. Diese positiven Effekte der direkten Konsultation dürften bei allzu einfachen online-Konsultationsverfahren entfallen. Die einzusetzenden online-Verfahren müssten deshalb diesen negativen Effekt minimieren und kompensieren. Für die Anwendung der online-Verfahren spricht, dass mit ihnen eine erhebliche Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten einhergehen kann. Im Vergleich zu direkten Konsultationen erhalten weitaus mehr Normadressaten die Chance, sich frühzeitig am Rechtsetzungsprozess zu beteiligen. Allerdings wirft auch diese erweiterte Partizipationsmöglichkeit einige zusätzliche Fragen auf. So ist unter soziologischen Gesichtspunkten zu erheben, welche Bevölkerungsteile von diesen Chancen Gebrauch machen und unter verwaltungswissenschaftlichen Aspekten ist zu analysieren, wie Verwaltung und Politik die Informationen der Konsultationsverfahren in ihren Entscheidungsprozess integrieren.

III. Resümee: eLegislation und Qualität der Rechtsetzung

eLegislation, hier speziell die Unterstützung der Rechtsetzung durch die neuen Informationstechnologien, dürfte nach den Ausführungen und Erörterungen in Kapitel II. zu einer Verbesserung der Rechtsetzung beitragen. Allerdings dürfen die Erwartungen nicht überzogen werden. Die Rechtsetzung ist ein komplizierter und komplexer Prozess, an dem etliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen teilnehmen. Dieser Prozess ist nicht alleine durch die Nutzung neuer Informationstechnologien zu gestalten und zu optimieren.

Durch die Nutzung des Internet ist allerdings der Zugang zum Recht und zu den Entwürfen von Rechtsvorschriften für Bürger und Unternehmer bereits vielfach er-

heblich vereinfacht worden (II.1a). Die neuen Informationstechnologien übernehmen die Funktion eines Veröffentlichungsorgans. Durch ihre ubiquitäre Verfügbarkeit erleichtern sie unstreitig den Zugang zum Recht.

Im Rahmen der Rechtsvereinfachung können den neuen Informationstechnologien zwei Funktionen zukommen. Erstens können sie bei der Ermittlung von Deregulierungspotentialen unterstützend wirken (siehe II.1b), zweitens verbessern sie durch die Schaffung von zusätzlicher Transparenz die Verhandlungsposition der „Deregulierer“ gegenüber den „Fachagenten“ im Rahmen der Rechtsvereinfachung. Diese zusätzliche Transparenz dürfte – angesichts struktureller Ungleichgewichte in dieser Verhandlungssituation – eine deregulierende Wirkung entfalten (II.1b).

Auch bei der Konsultation im Rahmen der Folgenabschätzung von Regelungsvorhaben können die neuen Informationstechnologien genutzt werden (II.2). Angesichts der Kompliziertheit und Komplexität vieler Regelungsvorhaben sollte jedoch analysiert werden, unter welchen Bedingungen welche Formen der online-Konsultation für die Erarbeitung eines guten Gesetzes hilfreich sind. Positive Effekte der direkten (face to face) Konsultation (vertiefte Erörterung der Alternativen, konsensbildende Funktion) dürften bei allzu einfachen online-Konsultationen entfallen. Gleichzeitig erweitern die neuen Informationstechnologien die Chance zur Partizipation für Bürger und Unternehmen erheblich. Dies entspricht – wie aktuelle Umfrageergebnisse¹⁶ belegen - einem Bedürfnis der Bevölkerung. Doch stellen sich mit solcherart erweiterten Partizipationsmöglichkeiten zugleich die Fragen, welche Bevölkerungsteile die Partizipationsmöglichkeit nutzen und wie die so gewonnenen Informationen im Entscheidungsprozess von Verwaltung und Politik integriert werden.

Die Ausweitung von eLegislation in der politischen Praxis dürfte in den nächsten Jahren zu einer verstärkten Forschung in diesem Feld führen. Dabei geht es auch darum, verfahrensadäquate und sozial akzeptable Instrumente des eLegislation (weiter) zu entwickeln. Wenn dies gelingt, dürfte die Unterstützung des Rechtsetzungsprozesses durch die neuen Informationstechnologien zweifellos zu einer weiteren Verbesserung der Rechtsetzung beitragen.

¹⁶ tns emnid, Zukunft Staat, Ergebnisbericht einer Untersuchung für die Bertelsmann Stiftung, September 2005. In einer repräsentativen Untersuchung wurde die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland ab 14 Jahren befragt.

Impressum

Herausgeber dieser Berichts:

**E-Government Academy
des Institut für E-Business GmbH**

an der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel

Salzdahlumer Str. 46/48

38302 Wolfenbüttel

Telefon +49 (0) 53 31 - 939 5250 & 5253

Telefax +49 (0) 53 31 - 939 5252

E-Mail: info@egovernment-academy.de

Geschäftsführung:

Prof. Dr. rer. pol. Reza Asghari

Prof. Dr. iur. Winfried Huck