

Quality of Legislation – German Views

**Better Regulation in Germany: Regulatory Review and Impact Assessment –
The Role of the Federal Ministry of the Interior**

Es gilt nur das gesprochene Wort.

**Better Regulation in Germany: Regulatory Review and Impact Assessment –
The Role of the Federal Ministry of the Interior**

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich begrüße Sie herzlich. Die deutsche Seite fühlt sich ebenso geschmeichelt wie verwundert, dass Sie sich hier, noch dazu an einem Morgen, in so beachtlicher Zuhörerschaft zusammengefunden haben. Ich hoffe, Sie sind alle schon hellwach für unser Thema, das ja nun wahrhaftig nicht frei von Sprödigkeit ist. Von meinem eigenen Naturell her bin ich geneigt, das eher etwas für vorgerücktere Stunden des Tages zu halten. Woraus Sie nun aber bitte wiederum nicht schließen wollen, dass wir uns in Deutschland mit der Besseren Rechtsetzung immer erst abends mit dem Whiskyglas in der Hand befassen – obwohl ich gestehe, dass es Momente gibt, in denen es einen schon gerade danach drängen würde. Aber bei anderen Berufen und schwierigen Themen ist das nicht viel anders, denke ich.

Bessere Rechtsetzung ist schwierig, bleibt schwierig; schon in der gedanklichen Durchdringung – und in der praktischen Durchsetzung erst recht.

Worüber reden wir: was ist „Bessere Rechtsetzung“?

Den Begriff als solchen gab es bis vor kurzem in Deutschland gar nicht. Wir haben ihn aus dem Englischen übernommen, weil er einigermaßen plastisch-aussagekräftig ist. Es wird aber noch ein bisschen Mühe machen, ihn jenseits einer Fachwelt, also beim „Volk“, zu einer politischen „Marke“ (brand) zu machen, und zwar einer, die einen guten Klang hat, von der man sich etwas verspricht und stets Qualität und gute Resultate erwartet.

Unter dem Ziel der „Besseren Rechtsetzung“, die wir – national wie EU-weit – anstreben, in einem umfassenden Sinn aber eben noch nicht haben, verstehen wir (ich sage das ganz simpel) eine Normsetzung, die notwendig ist; und wenn sie schon notwendig ist, dann auch möglichst rational, einfach, in jeder Phase nachvollziehbar-transparent und nicht mehr als unbedingt erforderlich belastend. Zum Komplex der Besseren Rechtsetzung zählen auch der Vorgang systematischen Entrümpelns schon vorhandenen Rechts, also Bereinigung und Vereinfachung; außerdem Verfahren, die gewährleisten, dass es zu einer Situation, in der man neu entrümpeln muss, erst gar nicht wieder kommt.

Sofern eine Normsetzung diesen Kriterien gerecht wird, so wird man ihr Qualität attestieren können. Wenn man das alles noch nicht so 100%ig erreicht hat, aber erreichen will, wird man sagen dürfen, dass man Qualität anstrebt. Darüber hinaus wird keine Hexerei verlangt, bloß harte, überaus konsequente Arbeit. „Qualität“, sagt John Ruskin, der wissen muss, wovon er spricht, „ist kein Zufall, sie ist immer das Ergebnis angestregten Denkens und Arbeitens“. Und damit hat er Recht. Denken und Arbeiten sind gefragt. Von beidem sogar eine ganze Menge. Unglücklicherweise vielleicht fast noch ein Quäntchen mehr Sysiphuarbeit als nur denken..

Für Bessere Rechtsetzung (erstens) als Ziel, (zweitens) mit höchstmöglicher Qualität, (drittens) sehr rasch, und (viertens) mit dem erforderlichen Kraftaufwand, setzt Deutschland als aktuelle Ratspräsidentschaft sich mit Nachdruck ein. Schon die Prioritätensetzung unserer Präsidentschaft macht das deutlich, aber auch der letzte Europäische Rat. Deutschland ist davon überzeugt, dass Verfahren und Methoden und Programme und rapide praktische Fortschritte auf dem Gebiet der Besseren Rechtsetzung dringend nötig sind; dass sie selbst dann nötig wären, wenn wir uns nicht alle miteinander verbindlich auf den Lissabon-Prozess verpflichtet hätten.

Es geht bei Besserer Rechtsetzung - nicht ganz unwichtig - um eine klar strukturierte Rechtsordnung an sich; es geht in erster Linie um den Bürger, damit er in so großer Freiheit und Unbeschwertheit leben kann, wie nur eben möglich; und es geht um enorm viel Geld. Alles miteinander ergibt die Qualität, von der wir reden. Und weil nun mal gelegentlich Geld die Welt regiert und es nicht wenige gibt, die vornehmlich auf diesem Ohr gut hören: ausgehend von den in Holland ermittelten, realen Basiszahlen, die auch andere Staaten, z.B. Österreich, ganz offiziell zur Grundlage ihrer Rechnung gemacht haben, liegen allein die Belastungen nur der Wirtschaft und nur durch Informationspflichten bei knapp 4% des Bruttoinlandsprodukts. Bei Verwirklichung des vom Europäischen Rat auch den Mitgliedstaaten anempfohlenen 25%-Abbauziels berechnet Österreich die Ersparnis für sich mit rund 1% = 2 Milliarden €/Jahr¹. Hochgerechnet auf die addierten Inlandsprodukte der Mitgliedstaaten sind das „schlappe“ 113 Milliarden/Jahr. Und das lediglich für das Segment Wirtschaft und Informationspflichten.

Unser Thema aber ist ja Deutschland.

¹ Beschluss des Ministerrats vom 27.4.2006
<http://www.bundeskanzleramt.at/site/3513/default.aspx>, dort unter „[Ministerratsbeschluss betreffend Verwaltungskostenreduktion](#)“

Was also ist die Situation in Deutschland, was denkt man, was will man, was tut man?

Vermutlich sollte ich mit einer Einführung in unsere nationalen Verhältnisse beginnen. Damit, wie - ganz grob - die Verantwortlichkeiten verteilt sind.

Die jetzige deutsche Bundesregierung, eine Große Koalition, im Amt seit nicht mehr als 17 Monaten, hat unter maßgeblicher Führung der Bundeskanzlerin selbst, die Bessere Rechtsetzung zur Priorität erklärt. Es ist für die Öffentlichkeit klar erkennbar, dass das wesentliche Regierungsziel ist und Anliegen der Regierungschefin persönlich. Keine wesentliche Regierungserklärung und kein einschlägiges Regierungsprogramm, in dem das Thema nicht hervorgehoben auftaucht. In den zitierten knapp 1 ½ Jahren ist das SKM²-Verfahren eingeführt, es sind einige Rechtsbereinigungen schon durchgeführt, andere angefangen worden, man hat einen unabhängiger Normenkontrollrat eingerichtet, und wir arbeiten heftig insbesondere an den Instrumenten, namentlich der Gesetzesfolgenabschätzung.

Leider entspricht dem Engagement, das die Regierung entfaltet, noch nicht ganz der insgesamt schon erreichte Zustand. Das hat damit zu tun, dass wir in Deutschland die Thematik wahrscheinlich – ich nehme die Aussage auf meine eigene Kappe und lasse mich anschließend dafür verteilen – eine ganze Weile einfach verschlafen haben. Wir waren, denke ich, nicht die einzigen. Was die Sache nicht besser macht. Jeder hat für seine Verzögerungen seine Gründe. In Deutschland waren wir vermutlich - keine Schutzbehauptung - zu sehr mit den Problemen der Wiedervereinigung beschäftigt, um uns zusätzlich auch noch den Kopf über Bessere Rechtsetzung zu zerbrechen. Obwohl - rückblickend besehen - die Phase der Wiedervereinigung, in der die Frage der Verschmelzung zweier Rechtssysteme sowieso angepackt werden musste, dafür wahrscheinlich geradezu ideal gewesen wäre. Aber inzwischen ist das Geschichte!

Geblichen ist, dass wir noch jede Menge Arbeit vor uns haben.

Grob sieht die Arbeitsteilung innerhalb der deutschen Bundesregierung gegenwärtig wie folgt aus:

- Die Bundeskanzlerin hat einen wesentlichen Teil der Verantwortung eng an sich gezogen und im Kanzleramt eine Koordinatorin im Range einer

² Anmerkung für die Übersetzung: SKM = Standardkostenmodell. SCM = Standard Cost Model

Staatsministerin eingesetzt. Diese Staatsministerin steht einem Staatssekretärsausschuss vor.

- Ebenfalls in Federführung des Bundeskanzleramtes wird dort mit Macht das Standardkosten-Modell betrieben und gesteuert.
- Seit kurzem existiert ein unabhängiger Normenkontrollrat, der sich vorerst „nur“ um die Kosten nach dem Standardkosten-Modell kümmert. Vorsitzender ist ein ausgewiesener Wirtschaftsfachmann, ein früherer enger Berater von Helmut Kohl, früherer Staatssekretär und Chef der Deutschen Bahn.
- Das Bundesministerium der Justiz ist verantwortlich für die ständige formale Rechtsprüfung, für Rechtsbereinigung und Vereinfachung (simplification) und die diesbezüglichen Programme.
- Das Bundesministerium der Finanzen spielt eine Sonderrolle in Kostenfragen .
- Das Bundesministerium des Innern, dem ich angehöre ist im Großen und Ganzen zuständig für den Rest.

Also für fast nichts! - Leider ein Scherz. Es bleibt mehr als genug. Sie werden sehen.

Jedenfalls lässt sich, was ich Ihnen geschildert habe, insgesamt so zusammenfassen, dass wir national seit eher kurzer Zeit intensivst an verschiedenen Baustellen arbeiten, die alle wichtig sind, die auch zusammen gehören und sich ergänzen, dass wir aber im Augenblick wohl nur in Bezug auf SKM über eine auch als solche zu bezeichnende homogene und kohärente Gesamtstrategie verfügen. In der Gesamtheit werden wir das erst noch „hin bekommen“ müssen. Mit in den Zusammenhang eines Gesamtprogramms gehören Probleme wie die Einbeziehung und Koordinierung der Nicht-Bundes-Ebenen (Sie alle kennen das aus Ihren eigenen Staaten, meist in Bezug auf die kommunale Ebene; bei uns in Deutschland sind das eben Bundesländer und kommunale Gebietskörperschaften); es werden dazu gehören eine Koordinierung mit dem Parlament, mit den Verbänden; eine noch bessere Verzahnung zwischen den beiden Zweigen Bessere Rechtsetzung und e-Government; die Einführung aller notwendigen Techniken zur Besseren Rechtsetzung (auch über GFA³ hinaus), zugleich deren ständige Verfeinerung; die Ausbildung des Personals und – nicht zuletzt – massiv Öffentlichkeitsarbeit.

³ Anmerkung für die Übersetzung: Gesetzesfolgenabschätzung. Englisch: RIA

Außerdem haben wir ein Disziplinen-Problem: Gesetze werden in meinem Land immer noch meistens nur von Juristen gemacht – ich bin selber einer. Ohne die Vorzüge meines Standes gering zu achten: das ist nicht ausnahmslos von Vorteil, wenn es um Gesetzeswirkung und Gesetzesfolgen geht, denn Juristen sind vornehmlich im Verfassen von Texten geschult. Andere Disziplinen haben einen fruchtbaren anderen Blick. Wir werden zu einer stärker interdisziplinären Zusammenarbeit in Dingen der der Besseren Rechtsetzung kommen müssen.

Reichlich schwer, alles das zugleich zu bewältigen. Notgedrungen werden wir deshalb ein wenig staffeln müssen. Der Tag hat nur 24 Stunden. Aber lassen Sie mich doch noch sagen, dass besonders auch Öffentlichkeitsarbeit und Ausbildungskomponente für das Gelingen des Prozesses eminent wichtig sind. Es geht ja darum, dass wir bei einem solchen Programm der Besseren Rechtsetzung als allererstes eine im Lauf der Zeit entstandene, manifeste Glaubwürdigkeitslücke zu überbrücken haben. Die Bürger wie auch die, die Gesetze vorbereiten, reagieren doch häufig so: das wär' ja nur zu schön, aber trauen kann man dem nicht; das haben wir schon zu oft gehört und es hat noch nie funktioniert; das ist einfach wieder so ein Gerede. - Wir müssen deutlich machen, überall, dass sich da inzwischen erheblich etwas geändert hat, dass der Prozess wirklich gewollt ist, und zwar nachhaltig, dass er funktionieren kann und auch funktioniert, dass er greifbare Ergebnisse in überschaubarer Zeit produziert. Wir brauchen insoweit einen regelrechten Kulturwandel in den Köpfen, eine Veränderung tief sitzender Verhaltensweisen. Z.B. ein wesentlich stärker am Adressaten, und nicht an der Verwaltung selbst, orientiertes Denken beim Verfassen von Gesetzen; ein sensibilisiertes Bewusstsein für Kosten und Lasten, die verursacht werden; die Einsicht, dass es meist wichtiger wäre, präzise das Gesetzesziel zu definieren und den Grundtatbestand selbst zu regeln, als alle nur erdenklichen Ausnahmen. Ziemlich viel Arbeit, siehe John Ruskin. Aber man kann so etwas, wenn die Zeit nur reif ist, auch erstaunlich kurzfristig erreichen. Schauen Sie sich z.B. den verhältnismäßig rapiden Stimmungsumschwung zugunsten des Nichtraucherschutzes an. Erderwärmung ist womöglich derzeit auch so ein Thema.

Der Satz, meine Damen und Herren, den man Michail Gorbatschow in den Mund legt „Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben“, ist nur manchmal richtig, nicht immer. Es kann manchmal auch ungemein profitieren, wer sich verspätet. So ist das mit uns Deutschen und den Fragen einer Besseren Rechtsetzung. Weil wir uns eine Weile vorrangig mit anderem befasst haben (befassen mussten) können wir jetzt sehr unbefangen, wo es angebracht ist, daraus Nutzen schlagen, dass andere schon vor uns überlegt und gedacht und herumprobiert haben; mit Ergebnissen, die vorliegen

und die man analysieren kann. Wir bauen mit Dankbarkeit auf dem auf, was wir von den Regulatory Reform-Arbeiten der OECD und von einzelnen Mitgliedstaaten lernen können. Und auch von der Kommission. In Sonderheit bei den Themen Folgenabschätzung und Konsultationsverfahren, die die Kommission 2003 vorbildlich als System eingeführt hat. Erlauben Sie mir als früherem Mitglied der Mandelkern-Kommission die kleine Eitelkeit, stolz darauf zu sein, dass das nicht zuletzt mit unserem Bericht zu tun hat.

Nun dazu, womit wir uns in Deutschland im Innenministerium besonders beschäftigen. Das sind Regulierungsfolgenabschätzung und Normprüfung.

Zur Gesetzesfolgenabschätzung:

Bessere Rechtsetzung ist wesentlich mehr als nur Gesetzesfolgenabschätzung. Bessere Rechtsetzung ohne GFA aber ist nichts. Ein Herzstück jedes ernsthaften und nachhaltigen Programms muss die Folgenabschätzung sein. Deren Ziel liegt nicht nur in der Ermittlung eines einzelnen Kostenblocks, sondern der wahrscheinlichen Folgen und Nebenwirkungen des Regelungsvorhabens insgesamt. Die empirische Basis für politische Entscheidungen soll verbessert, die Entscheidung selbst „rationaler“ gemacht, nicht aber die politische Entscheidung durch technokratische Lösungen ersetzt werden.

Ich denke, ein wirksames und nachhaltiges System der Gesetzesfolgenabschätzung fußt auf einer starken institutionellen Verankerung, organisatorischen Vorkehrungen, darauf dass die Verfahren auch durchgeführt werden, und zwar lege artis, sowie schließlich einer Ausbildungsstrategie.

In Deutschland ist Basis die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Dort werden die in den Gesetzentwürfen hinsichtlich der Gesetzesfolgen darzustellenden Inhalte und Verfahren normiert. Die methodische Vorgehensweise wird gesondert geregelt: Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, Empfehlungen zur Ermittlung von Gesetzesfolgen zu geben. Von dieser Ermächtigung hat das Ministerium teilweise bereits Gebrauch gemacht. Die Geschäftsordnung legt einen umfassenden Folgenbegriff zugrunde: es sollen beabsichtigte Wirkungen und unbeabsichtigte Nebenwirkungen ermittelt werden. Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen muss die Begründung erkennen lassen, worauf die getroffenen Annahmen und Berechnungen beruhen. Daneben ist in allen Begründungen der Entwürfe von Gesetzen, Verordnungen, auch Verwaltungsvorschriften, darzustellen, ob Alternativen bestehen, ob die Vorschrift

befristet werden kann, ob Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen vorgesehen werden.

So schön, so gut. Papier ist geduldig. Der Anwender muss damit aber auch arbeiten können.

Es kommt also auf die praktischen Hilfsmittel an. Diesbezüglich haben wir ein außerordentlich gründliches Handbuch „Gesetzesfolgenabschätzung, eine Prüfliste und eine elektronische Arbeitshilfe. Eine zusätzliche textliche Arbeitshilfe ist im Werden. Es handelt sich um ein wechselbezügliches System mit Dokumenten je verschiedener Tiefe.

Die im Dezember 2006 eingeführte Prüfliste ist mit zwei Seiten außerordentlich handlich. Sie beinhaltet die wesentlichen Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung. Schwerpunkte sind die Bereiche „Darstellung der Begründung“ und „Abschätzen der Gesetzesfolgen“. Es geht um eine Art optischer „Visualisierung“ eines komplexen Vorgangs. Der Bearbeiter soll rasch überblicken können, ob er alle wesentlichen Punkte bedacht und bearbeitet hat.

Bedauerlicherweise kann man komplexe Sachverhalte nicht beliebig „eindampfen“. Sie in ihrer unverkürzten Komplexität zu belassen, hilft dem Bearbeiter aber auch nicht weiter. Deshalb die derzeit in Ausarbeitung befindliche Arbeitshilfe. Sie wird einen Umfang von nicht wesentlich mehr als 20 Seiten haben. Der Text soll eine Einstiegshilfe sein, eine Einladung an die gesetzesschaffenden Arbeitseinheiten, sich der Aufgabe Gesetzesfolgenabschätzung bewusst zu stellen und ganz bestimmte, konkrete Prüfschritte ganz konkret zu bewältigen. Schwerpunkte sind prospektive und begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, und natürlich die Ermittlung der besten Regelungsalternative durch Prüfung der Regelungsfolgen.

Zum Zweck Identifizierung der insgesamt besten Regelungsalternative sind vorgesehen:

1. Präzise Definition von Regelungsziel und Prüfung des Regelungsumfelds
2. Notwendigkeit des Vorhabens – dies mit einem Fragezeichen am Ende
3. Identifizierung von Alternativen
4. Analyse der Regelungsfolgen für jede der möglichen Alternativen
5. Ermittlung und Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten
6. Dokumentation der Folgenabschätzung und ihrer Ergebnisse

Abgeschlossen wird die Arbeitshilfe mit Beispielen, mit Formulierungshilfen und mit einem Überblicksschema.

Das Dokument nächster Tiefe ist das Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, mit über 300 Seiten das umfangreichste Werk zur Folgenabschätzung in Deutschland.

Ein besonderes Problem sind häufig die finanziellen Gesetzesfolgen und ihre Quantifizierung. Oft auch die speziell vollzugsbedingten Auswirkungen. Dazu kann nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung das Bundesministerium der Finanzen im Benehmen mit dem Bundesministerium des Innern Vorgaben machen. Das ist mit einer Arbeits- und Entscheidungshilfe zur Kostenfolgenabschätzung geschehen. Themen sind: Wahrhaftigkeit der Kostenfolgenabschätzung, Entbehrlichkeit der Darstellung (nur sehr selten übrigens), Genauigkeit und Aufgliederung der Kostenermittlung, Vereinbarkeit mit der Haushaltslage.

Daneben gibt es ein weiteres Hilfswerkzeug, auf das wir ziemlich stolz sind, nämlich eine vollelektronische Arbeitshilfe zur Gesetzgebung. Erarbeitet worden ist das von der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, die organisatorisch Bestandteil des Bundesministeriums des Innern ist. Es wird in 83 Schritten das Entstehen eines deutschen Bundesgesetzes ab erstem Planungsschritt bis zur Verkündung voll abgebildet. Sämtliche denkbaren Verfahrensfährnisse sind mit den jeweils darauf folgenden Seitenwegen eingearbeitet. Auf Mausclick hin erscheinen auf dem Bildschirm alle relevanten, zu beachtenden Vorschriften nebst zusätzlichen praktischen Erläuterungen. Auf diese Art hat der Bearbeiter für den kompletten formalen Gang des Gesetzgebungsverfahrens eine absolut verlässliche, lückenlose und extrem leicht zu bedienende Stütze. Wir streben an, demnächst auch noch zusätzlich die materiellen Kriterien einzuarbeiten, die in Bezug auf Gesetzesalternativen, Beteiligungen (Konsultationsverfahren), Transparenzerfordernisse, Folgenabschätzungen usw. zu beachten sind.

Das Bundesministerium des Innern hat ferner einen nationalen Leitfaden zur Folgenabschätzung in der EU erarbeitet. Er ist letztes Jahr entwickelt worden und setzt die beiden Schwerpunkte: Bedeutung der Folgenabschätzung im Entscheidungsverfahren der Europäischen Union, sowie Unterbreitung von Handlungsvorschlägen für die Fachreferate der Ressorts. Der Leitfaden ist Ausdruck der Erkenntnis, dass Qualität und Nutzen von Folgenabschätzungen nicht alleine von der EU-Kommission abhängen, sondern gerade auch von der aktiven Mitwirkung der Mitgliedstaaten. Neben frühzeitiger Prüfung der Kommissionsplanungen und der

Beteiligung in Konsultationsverfahren wird den Ministerien ein enger Kontakt zur Fachebene der Kommission empfohlen.

Wenn ich jetzt alles dies zusammenfasse, dann ist die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland als ein „Muss“ institutionell verankert. Hinsichtlich der Durchsetzung ist Einiges schon geschehen oder auf dem Weg. Etliches wird noch geschehen müssen, bis sich das „Dass“ und die Methoden der Durchführung einer GFA als Selbstverständlichkeit in den Köpfen verankert haben.

Ein Eckstein gerade dafür wird die Aus-und Fortbildung der Bediensteten sein, die mit der Erarbeitung von Normen zu tun haben. Auch dafür ist das Bundesministerium des Innern verantwortlich. Dass es um ein weitgehendes Umbrechen überkommener und tief verwurzelter Verhaltensweisen der Verwaltung geht, habe ich schon erwähnt. Wir wissen, was da auf uns zukommt und dass das für das Gelingen des Gesamtprozesses ein ganz entscheidendes Kriterium sein wird. Wir werden - so sehen wir das - uns Wege ausdenken müssen, wie wir besonders die administrative Leitungsebene „packen“ können. Das ist der Level unmittelbar unterhalb der Politik, also Abteilungsleiter und ihre Vertreter, meist ja nicht mehr die allerjüngsten Jahrgänge. Von ihnen hängt es zentral ab, ob und wie wirklich umgesetzt wird, was Programm ist. Diese Ebene muss man dazu bekommen, dass sie das ihnen unterstellte Personal zur strikten Beachtung der Regeln der Besseren Rechtsetzung einerseits anhalten, und andererseits ebenso strikt kontrollieren, dass das geschieht und dass es sorgfältig geschieht. Unnötig zu sagen, dass die sogenannte „Arbeitsebene“, also jene, die tatsächlich das Gesetze-schreiben erledigen, ebenso auf das neue Denken verpflichtet, aber auch mit den avanciertesten Techniken vertraut gemacht werden muss. Das ist enorm auch ein Problem der Quantität. In Deutschland sind das mehr als 8.000 Personen. Wir denken, dass wir, wenn wir mit geeigneten Multiplikatoren anfangen, den Rest über Wissenstransfer in der Praxis, also learning by doing, geregelt bekommen.

Ein paar Sätze zur Normprüfung⁴:

Es gibt da, glaube ich, ein paar Schwierigkeiten, weil „Regulatory Review“ und der Begriff „Normprüfung“, den wir bei uns verwenden, mir nicht ganz deckungsgleich zu sein scheinen. „Regulatory Review“ geht, glaube ich, ein bisschen weiter.

⁴ Anmerkung für den Übersetzer: „Normprüfung“ hier ist das „Regulatory Review“ aus der Überschrift

Unter „Normprüfung“ verstehen wir im Deutschen vorwiegend eine organisatorische Struktur und Vorkehrungen, mit denen die Einhaltung der vorgeschriebenen Qualitätsstandards überwacht wird.

In Deutschland haben wir bislang - als persönliche Anmerkung füge ich hinzu: leider! - keine zentrale Normprüfstelle oder auch nur eine zentrale Stelle zur Kontrolle der getätigten Regulierungsfolgenabschätzungen. Eine solche zentrale, noch dazu unabhängige Instanz gibt es vorerst nur für den Bereich SKM. Darüber werden Sie in dem Vortrag von Dominik Böllhoff mehr erfahren.

Generell ist es also bei uns so, dass jede ein Gesetz erarbeitende Einheit selbst für die Einhaltung der vorgeschriebenen Standards verantwortlich ist und entweder durch die jeweiligen Vorgesetzten kontrolliert wird – oder gar nicht. Nur einzelne Ministerien haben intern und individuell ein System, wonach z.B. Gesetzesfolgenabschätzungen nochmals einer hausinternen zentralen Stelle vorgelegt werden sollen. Es leuchtet ein, dass dieses System womöglich mit einer Nuance zu viel Vertrauen arbeitet. Wie wir das ändern können, ohne Motivation abzubauen, wird eine unserer anstehenden Aufgaben sein.

Immerhin aber haben einige Ressorts im Rahmen der Normprüfung eine herausgehobene Stellung:

So weist die Gemeinsame Geschäftsordnung dem Bundesministerium der Justiz die Prüfungskompetenz in rechtssystematischer und rechtsförmlicher Hinsicht zu. Dies wird im Anschluss Klaus Abmeier ausführlich erläutern.

Von der Rolle des Bundesministeriums des Innern als „Hüter der Gesetzesfolgenabschätzung“ war schon die Rede. Es wird daraus im übrigen auch die Kompetenz abgeleitet, die Ressorts hinsichtlich der Gesetzfolgenabschätzung zu beraten und die entsprechenden Vorhaben in dieser Hinsicht zu prüfen.

Auch die spezielle Zuständigkeit des Bundesministeriums der Finanzen im Benehmen mit dem Bundesministerium des Innern ist schon erwähnt worden.

Mit grenzüberschreitendem Blick mag erstaunen, dass in Deutschland denn doch gerade das Innenministerium relativ viel mit der Materie der Besseren Rechtsetzung zu tun hat. In anderen Staaten sind das weit öfter das Amt des Regierungschefs oder die Wirtschafts- oder Finanzministerien, gelegentlich auch das Justizministerium. Das

erklärt sich bei uns einerseits historisch; zum anderen daraus, dass im Innenministerium die Verwaltungsmodernisierung angesiedelt ist.

Gerade weil unsere deutsche Normprüfung zur Zeit noch nicht so entwickelt ist, wie wir das gerne hätten, beobachten wir mit großer Neugier und anhaltendem Interesse, was die OECD ausfindig macht und was Kommission und die anderen Mitgliedstaaten tun.

Wir wissen in Deutschland sehr genau, dass wir nicht nur von anderen fordern und verlangen dürfen, sondern auch unsererseits das Erforderliche tun müssen. Das wollen wir auch. Nicht aus reiner Nächstenliebe, sondern auch aus gesundem Eigennutz. Was wir erreichen, hilft der EU und anderen Mitgliedstaaten. Was in der Besseren Rechtsetzung diesen nützt und was sie tun, kommt auf vergleichsweise direktem Weg wieder uns selber zugute.

Es fehlen noch ein paar Bemerkungen zur deutschen Ratspräsidentschaft und unserem Thema. Dazu wird anschließend Dominik Böllhoff das Nötige sagen.

Abschließend, meine Damen und Herren: vielfach geht es bei der Besseren Rechtsetzung um einen Konflikt zwischen Zeit und Qualität. Wir werden den Druck nicht abschaffen können. Aber wir müssen erreichen, dass dennoch die Qualität garantiert bleibt. Wir können schwerlich der Industrie per Gesetz Qualitätsstandards vorschreiben und uns selbst als Gesetzesvorbereiter nicht an Ähnliches halten.

Wir in Deutschland stecken mitten in dem Prozess, der Bessere Rechtsetzung heißt. Manchmal sind wir weiter fortgeschritten, manchmal weniger. Aber über das Ziel selbst sind wir uns mit Entschiedenheit völlig im Klaren. Und auch darüber, dass wir es rasch erreichen müssen. Im übrigen: es gibt gar keine Alternative. Den Probleberg haben wir, weil jene vor uns zu lange nicht daran gegangen sind. Zwar könnten auch wir das noch ein paar Jahre liegen lassen. Aber nur um den Preis, dass alles noch unlösbarer wird und es die, die nach uns kommen, noch ein neues Riesenproblem haben – zusätzlich zur Umwelt, zu Renten usw. Das darf nicht sein! – In Deutschland glauben wir, dass wir - nicht nur mein Land - auf gutem Weg sind. Keiner von uns ist allein. Es hat sich enorm viel bewegt im letzten Jahrzehnt und in den letzten Jahren. Wir glauben, wir werden das schaffen. Ganz einfach, weil wir es schaffen müssen.