

# Bessere Rechtsetzung als politische Führungsaufgabe

Rede von Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble bei der dbb-Tagung „Weniger Bürokratie und besseres Recht – Signale für einen erneuerten Bürgerstaat“ am 14. Mai 2007 in Berlin

Wir wissen, dass es ohne Bürokratie nie geht, wo viele Menschen zusammen sind. Schließlich muss ja ein wenig dafür gesorgt werden, dass das Zusammenleben funktioniert. Aber natürlich ist Überregulierung die eigentliche Ursache von Bürokratie. Wir müssen darauf achten, dass wir uns nicht selber die Luft zum Atmen abschnüren, sondern uns wieder mehr Freiräume verschaffen – für jede und jeden, auch für Deutschland im internationalen Wettbewerb. Denn das ist ein Standortfaktor.

Die Bundesregierung hat sich Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung zu einer Priorität gemacht. Dies liegt auch auf der Linie des Lissabon-Prozesses, zu dem sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet haben, der aber in letzter Zeit nicht immer mit dem nötigen Nachdruck verfolgt worden ist. Deswegen hat der Europäische Rat im März unter deutscher Ratspräsidentschaft an die Mitgliedstaaten appelliert, die Agenda Bessere Rechtsetzung verstärkt voranzutreiben. Wenn wir das auf eigene Initiative unter deutschem Vorsitz fordern, so müssen wir uns natürlich auch selbst daran halten. Das ist die politische Führungsaufgabe.

Ich fasse Bessere Rechtsetzung etwas weiter, als der deutsche Wortsinn es nahe legt. Wir müssen uns fragen: Wie machen wir künftig bessere, weniger belastende Gesetze? Und natürlich auch: Wie verbessern wir die Gesetzeslandschaft insgesamt? Letzteres umfasst auch den schon vorhandenen Rechtsbestand, wie es der international gebräuchliche Begriff der better regulation ausdrückt.

Natürlich ist auch wichtig, was jenseits unserer Grenzen passiert. Und im Ausland tut sich viel. Es kostet unser Geld, wenn wir nicht mithalten. Wenn Sie führende Volkswirtschaftler fragen, inwieweit messbare Aufholprozesse von Staaten mit Programmen zur Besseren Rechtsetzung zu tun haben, dann sagen die Ihnen, dass dieser Zusammenhang zwar nicht in einem strikten Sinne beweisbar sei, weil immer auch andere Modernisierungsanstrengungen dazukommen, dass es aber seltsam wäre, wenn Bessere Rechtsetzung nicht zur wirtschaftlichen Modernisierung beitragen würde. Wir müssen schon schauen, **was** andere machen und **wie** sie es machen.

Wir verwirklichen im Moment das Standardkostenmodell, das wir den Niederländern abgeschaut haben und mit dem die der Wirtschaft durch Bundesgesetze auferlegten Informationspflichten in Geld gemessen werden. Man hat mir gesagt, dass etwa 11.000 Pflichten der Wirtschaft ermittelt worden sind.

Bis Ende 2011 haben wir uns ein Abbauziel von 25 Prozent – der Belastung, nicht der Pflichten – vorgenommen. Das wird ziemlich viel Kraft kosten und doch nur ein Anfang sein. Wenn wir Überregulierung wirklich beseitigen wollen, wird es nicht dabei bleiben können. Wir müssen also schon vor 2012 weitere Schritte einleiten, da uns sonst die Zeit wegrennt.

Man kann sich das etwa so vorstellen: Als junger Mensch hat man erst einmal eine leere Wohnung. Nach und nach wird möbliert. Zunächst gibt es genug zu tun, überhaupt die Lücken zu füllen. Dann kommt das eine oder andere hinzu. Wenn man so weitermacht, ist auf einmal

alles randvoll, und man kann sich kaum mehr rühren. Und man trennt sich ja auch schwer von alten Dingen.

Mit einer Rechtsordnung ist es nicht anders. Wenn immer mehr dazukommt, ohne dass man etwas anderes wegnimmt, engt das zwangsläufig den Bewegungsspielraum ein, es stranguliert. Zusätzlich muss mehr und mehr die Einhaltung von Normen kontrolliert werden. Auch das ist geradezu zwangsläufig. Die Widerspruchsfreiheit der Rechtsregeln nimmt ab, der Überblick geht verloren, die Gerichte werden zunehmend beschäftigt – auch das Rechtswesen kostet Geld. Und ebenso zwangsläufig nimmt der Rechtsgehorsam ab.

Wir haben nun sechzig Jahre nicht nur Frieden, sondern auch einen stabilen demokratischen Rechtsstaat. Bei allen grundlegenden Veränderungen von der Wiedervereinigung bis zur europäischen Einigung ist das im historischen Vergleich eine bemerkenswerte Kontinuität. Da wird – um im gewählten Bild zu bleiben – die Wohnung gut gefüllt. Diesem Trend müssen wir kontinuierlich entgegenwirken, damit die Sache nicht aus der Balance gerät.

Wir wissen, dass Bürokratie viel Geld kostet, das dann logischerweise für Anderes nicht mehr zur Verfügung steht. Die Niederlande haben für 2002 bei einem sehr konservativen Ansatz errechnet, dass die Belastung nur ihrer Unternehmen allein mit Informationspflichten 3,6 Prozent des jährlichen Bruttoinlandsprodukts ausmacht. Österreich rechnet offiziell mit 4 Prozent. Das ist die Hausnummer, die man allgemein und bei der OECD schätzt.

Für Deutschland wären diese 4 Prozent – wir haben ja noch nicht gemessen, aber nehmen wir einmal an, es sei so, da wir wahrscheinlich auch nicht unter dem Schnitt liegen – ungefähr 81 Milliarden Euro. Bei dem beschlossenen 25 Prozent-Abbauziel wären das also 20 Milliarden Euro, was 1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes entspricht – nur für die Wirtschaft und für ihre Informationspflichten. Ich weiß, man darf solche Rechnungen nicht überstrapazieren. Sie haben immer auch ein wenig Nähe zu Milchmädchen. Trotzdem muss man es sich zwischendurch gelegentlich klar machen.

Es ist im Übrigen auch so, dass das ökonomische Endergebnis nicht bloß durch die Addition verschiedener Einzelentlastungen bestimmt wird, sondern dass es eine Spiralwirkung gibt. Die positiven Wirkungen einer breit angelegten Entbürokratisierungspolitik sind größer als die Summe der Einzelmaßnahmen. Das ist der Dynamisierungseffekt, der entsteht – aber der entsteht natürlich auch umgekehrt bei überschießender oder schlechter Regulierung.

Dann gibt es – über die Informationspflichten für die Wirtschaft hinaus – auch noch die Bürokratielast für Bürger und für die Verwaltung selber. Informationspflichten wiederum machen nach Schätzung nur ein Drittel bis zur Hälfte der gesamten Bürokratielast aus. Also lässt sich der mit konsequenter Entbürokratisierung erreichbare Effekt ausrechnen. Wir sind ziemlich schnell bei 2 bis 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts – eine Größenordnung, die nun wirklich relevant ist und die alle Anstrengungen lohnt, sich darauf zu konzentrieren.

Wie gesagt, auch die materielle Bürokratielast spielt eine Rolle – also zum Beispiel gesetzlich normierte Anforderungen und der mit verordneten Prozeduren verbundene Aufwand an Kraft, Zeit und Wegen; auch der Effizienzverlust durch nicht optimalen IT-Einsatz. Das Potenzial durch stärkere Vernetzung der Ziele und Methoden von Besserer Rechtsetzung und e-Government ist lange noch nicht ausgereizt. Die OECD wiederum nimmt an, dass ungefähr 40 Prozent der Ersparnisse, die durch Bessere Rechtsetzung zu erreichen sind, auf einen zugleich kombinierten Einsatz mit IT zurückgehen.

Nicht unterschätzt werden darf auch die mitunter belastende Wirkung durch Verwaltungsvorschriften, die ja gar keine Normen im eigentlichen Sinne sind. In durchgerechneten Modellfällen ergibt sich mit Verwaltungsvorschriften fast der doppelte Wert gegenüber dem ohne sie.

Dann sind nicht nur Bund und Europäische Union, sondern auch Länder und Kommunen gesetzgeberisch tätig – und dies oft kumulativ. Wir haben mit der Föderalismusreform I noch nicht das Ende aller Bemühungen erreicht, deshalb wird eine zweite Stufe folgen. Wir haben oft eine echte und unlösbare Verflechtung, wenn etwa die Länder dasungsverfahren eigenständig regeln. Im Interesse von Bürgern und Wirtschaft werden wir auch bei der Besseren Rechtsetzung zu partnerschaftlicher Koordinierung finden müssen – wie wir es zum Beispiel schon bei e-Government versuchen, aber auch da sind wir noch nicht am Ende aller Bemühungen.

Was die Verwaltung angeht: Wir müssen Wege finden, damit schon beim Entwerfen von Rechtsregeln ein wesentlich wacheres Bewusstsein für Kosten und Folgen da ist – auch jenseits der angestrebten Hauptwirkung. Wir müssen den Vollzug und seine Modalitäten immer mit in den Blick nehmen. Verständlichkeit und Handhabbarkeit für den Normadressaten sind mindestens so wichtig wie das Bedürfnis, dass das Gesetz für die Verwaltung optimal funktioniert. Wahrscheinlich brauchen wir künftig auch bei der Gesetzeskonzeption noch stärker andere Fachrichtungen neben Juristen, was eine Aufgabe für die Personalverwaltung ist.

Wir leben in einer ziemlich komplexen Wirklichkeit. Man könnte fast sagen, dass wir irgendwie in einer vollendeten Komplexitätsfalle sitzen – wohin man auch sieht, erblickt man schwer durchschaubare, widerstreitende Interessen und Zusammenhänge. Transparenz und Vereinfachung sind notwendig, aber sie sind eben überhaupt nicht einfach zu bewerkstelligen. Trotzdem müssen wir das schaffen, und ein Stück weit können wir es auch. Wir werden keine Wunder hinkriegen, aber wir können schon ein bisschen mehr Vernunft und System in das, was wir tun, hineinbringen. Wir können dabei auch stärker von anderen lernen.

Eine Demokratie jedenfalls, in der die Gesetze und ihre Folgen nicht mehr hinreichend durchschaubar sind, bekommt ein Legitimationsproblem. Man darf das nicht unterschätzen. Bei so manchen unserer Gesetze habe ich die Sorge, dass die mangelnde Verständlichkeit langsam auch verfassungsrechtlich bedenklich werden könnte. Denn es gibt das Gebot der Normenklarheit. Wir nicken alle, aber wir haben alle daran mitgewirkt, und werden es – das sage ich uns voraus – auch weiterhin tun, wenn es ernst wird.

Die Neigung, alles noch genauer zu regeln, Risiken auszuschließen, um der Freiheit willen die Anforderungen an die gesetzliche Bestimmtheit jeder belastenden Entscheidung noch höher zu legen und um der rechtlichen Transparenz und Kontrolle willen Ermessensspielräume immer mehr einzuschränken, sie gerichtlich überprüfbar zu machen: Man muss angesichts dieser Neigung – gegen die man sich als Innenminister fast gar nicht aussprechen darf – an den alten römischen Satz erinnern: „summa ius, summa iniuria“. Das ist genau der Punkt. Die Alten haben es schon gewusst, und wir wissen es auch.

Wir brauchen eine grundsätzliche Debatte, die weit über das Thema Bürokratieabbau hinausreicht. Ich habe schon vor mehr als einem Jahrzehnt davor gewarnt, dass die Gesetzgebung nicht immer stärker nur noch als Verfassungsinterpretation und Verwaltung nur noch als Gesetzesinterpretation verstanden werden darf, weil sonst die Gestaltungskraft leidet und die demokratische Legitimation am Ende auch.

Das praktische Herangehen an den Bürokratieabbau, um nicht zu sehr nur im Grundsätzlichen zu bleiben, fällt uns vielleicht leichter, wenn wir realisieren, dass nur ein Bruchteil an Regelungsgebieten das Maximum an Lasten – man vermutet 80 Prozent oder mehr – produziert. Das hat nichts damit zu tun, dass da irgendwelche Verwaltungen verrückt geworden sind, denn meist hat es schon seinen Grund.

Schon die alten Römer wussten, dass in Geldfragen der Einfallsreichtum derjenigen, die nicht zahlen wollen, immer stärker ist. Und deswegen ist es nicht überraschend, dass eben im Bereich der Steuergesetzgebung ein besonders starker Kostentreiber liegt.

Ich will, um nicht nur beim Analysieren zu bleiben, ein wenig sagen, was die Bundesregierung denn nun eigentlich überlegt, auch wenn wir noch nichts beschlossen haben. Ich glaube, wir brauchen ein strategisches Gesamtkonzept, das über das Standardkostenmodell hinausgeht. Auch die OECD sagt, dass wirksame Bürokratieentlastung letztlich nicht allein mit Einzelmaßnahmen, sondern nur mit einem Gesamtansatz zu erreichen ist.

Dieses Konzept sollte nach meiner Meinung auf den folgenden Punkten aufbauen: großflächige Rechtsbereinigung, Gesetzesfolgenabschätzung, frühzeitige Beteiligung der Gesetzesadressaten, Transparenz, verstärkte IT-Vernetzung, Ausbildung und natürlich auch einer koordinierten Zusammenarbeit mit Ländern und Parlament. Alle diese Elemente werden wir brauchen.

Insofern liegt in der Föderalismusreform II eine große Chance. Wir können diese Chance aber nur nutzen, wenn wir Synergieeffekte erreichen, weil es sonst ein Nullsummenspiel ist: Wenn jedes Land sagt, dass sichergestellt sein muss, dass es nicht weniger hat als zuvor, und der Bund aber betont, dass er auch nicht mehr zahlen kann, haben wir keinen Spielraum.

Wir müssen unseren Bestand an Regeln und Verwaltungsvorschriften sukzessive und systematisch durchforsten. Das nennt man Rechtsbereinigung – ein leidiges Unterfangen, aber man kommt nicht darum herum. Andere Länder haben gezeigt, dass es geht, und das Standardkostenmodell soll ein Anfang sein, der durch die Transparenz der wirtschaftlichen Belastung den Druck und damit auch die Unterstützung für den Prozess stärken soll.

Aber das Standardkostenmodell ist eben nur ein Teil. Es gibt Staaten, die mit der „Guillotine“-Regelung arbeiten. Das heißt, Normen, die vor einem bestimmten Datum in Kraft getreten sind, fallen automatisch weg, wenn sie nicht durch Gesetz ausdrücklich verlängert werden.

Die romanischen Länder, auch die Europäische Union arbeiten viel mit „Kodifikation“ – wobei ich im Zusammenhang mit der Europäischen Union immer noch zögere, sie im Zusammenhang mit Besserer Rechtsetzung allzu ostentativ zu erwähnen. Kodifikation heißt, verschiedene, inhaltlich zusammengehörige Texte sinnvoll neu zusammenzufassen und dabei auch zu vereinfachen. In Österreich muss kraft Gesetz bei jeder Novellierung das Entbürokratisierungspotenzial der gesamten Norm geprüft werden, und anderswo ist bei Einführung neuer Belastungen im entsprechenden Umfang anderwärts zu streichen – ein Prinzip, das wir aus den Haushaltsverhandlungen kennen oder aus der Umweltpolitik. Vielleicht können wir es auch als Instrument zum Bürokratieabbau stärker nutzen.

Man kann sich gezielt Einzelnes vornehmen, zum Beispiel einmal alle

Genehmigungsverfahren auf den Prüfstand stellen und schauen, ob nicht das Verfahren vereinfacht oder die Genehmigung durch eine Anzeige ersetzt werden kann, oder ob die Genehmigung nach einer Frist automatisch als erteilt gilt, oder ob man die Verwaltung verpflichten kann, einen Antrag in einer bestimmten Frist zu bescheiden. Vielleicht, ich habe es schon gesagt, fängt man einfach mit dem Steuerrecht an.

Dann geht es um neue Rechtssetzung. Dafür gibt es eine Reihe von technischen Instrumenten, die im Grunde schon vorhanden sind. Aber sie werden noch nicht hinreichend angewandt und müssen wohl auch noch verfeinert werden. Das ist vor allem die Gesetzesfolgenabschätzung, verbunden mit stärkerer Beteiligung der Normadressaten und mit einer insgesamt erhöhten Transparenz. Wir müssen uns auch daran gewöhnen, Gesetze auch nach der Verkündung im praktischen Vollzug weiter zu beobachten. Gesetzesbefristungen und Überprüfungsklauseln sollten daher eine größere Rolle spielen.

Gesetzesfolgenabschätzung ist, wie man in anderen Staaten sehen kann, ein inzwischen ziemlich entwickeltes und leistungsfähiges Werkzeug. Sie ist auch bei uns vorgeschrieben, läuft aber nicht wie gewünscht. In der Praxis ist sie bisher eher ein nachrangiger Punkt, und meistens stellen wir nicht einmal fest, wie viele Adressaten eine Norm ungefähr betrifft. Wenn man das nicht weiß, ist es auch schwer, die volkswirtschaftliche Last zu bemessen.

Was wir jetzt mit dem Standardkostenmodell nachträglich machen, müssen wir künftig von vornherein in die Gesetzesfolgenabschätzung einbauen. In der Regel ist das Fachwissen für solche Folgeabschätzungen bisher jedoch nicht wirklich vorhanden. Das kann so nicht bleiben. Wenn man einmal die Folgeabschätzungen in der Schweiz oder in Großbritannien mit unserer vergleicht, sieht man, dass man es besser machen kann: Sie sind dort sehr viel umfanglicher, klarer gegliedert und systematischer als bei uns.

Ich habe mir gelegentlich in der Schweiz Unterlagen für Volksabstimmungen angesehen. Vielleicht hat es in der Tat mit ihrer Kultur der unmittelbaren Demokratie zu tun, dass die Schweiz weiter und besser in der Rechtsetzung ist als wir. Dort müssen sie dem Abstimmungsvolk auch Alternativen erklären. Ich habe Beispiele gesehen, die wirklich vorbildlich sind in ihrer Klarheit und Verständlichkeit. Daraus können wir eine Menge lernen.

Bei den Briten ist es wahrscheinlich eine andere Diskussionskultur und die Fähigkeit, anstehende Entscheidungen auf den Punkt zu bringen, was sie uns vielfältig überlegen macht. Also können wir versuchen, von anderen zu lernen und nicht nur zu denken, wir seien in allem und immer die Besten. Denn wir sind es nach meiner Überzeugung nicht mehr.

Bei uns steht in der Gesetzesbegründung auch so dies und das, aber es ist ein wenig willkürlich und kunterbunt. In der Schweiz und in England muss auf bestimmte Fragen geantwortet werden – etwa darauf, wem die Norm nutzt, wer schlechter gestellt wird, wie die Verteilungswirkungen sind, welche Kosten auf welcher Ebene entstehen, wie die Kosten/Nutzen-Rechnung ausfällt. Wir verteidigen die Regelungen in der Begründung, aber wir prüfen Alternativen nicht vorurteilsfrei. Ich glaube, wir müssen es lernen.

In England müssen die verschiedenen Alternativen, die zur Debatte gestanden haben, mitsamt ihren jeweiligen Folgen komplett durchdekliniert werden, wobei immer auch die „Null-Option“, also das Untätig-Bleiben, erörtert werden muss. Pro Gesetzentwurf sind dort drei bis fünf Alternativen normal, nicht selten sind es sogar mehr. In Dänemark müssen Gesetzentwürfe in einem „test panel“ unter Mitwirkung der Betroffenen probeweise durchgespielt werden. Auch das ist eine Möglichkeit.

Ich habe vorher schon erwähnt, dass die Lesbarkeit eines Gesetzes inzwischen zu einem zunehmenden Problem politischer Legitimation wird und sogar verfassungsrechtlich bedenklich ist. Im Bundesinnenministerium diskutieren wir darüber, ob wir nicht die Verweisungstechnik grundlegend zurückführen sollten, weil wir hier mit der gegenwärtigen Situation nicht mehr zufrieden sein können.

Ich kann mich übrigens gut daran erinnern – es ist lange genug her, dass man daraus keinen großen Streit mehr macht –, als wir das Asylgrundrecht in furchtbaren, mühsamen Verhandlungen schließlich zu einem in der Sache befriedenden Ergebnis gebracht haben. Aber wir mussten es angesichts der Argumente aller der Verfassungsexperten so formulieren, dass ich mich am Ende an meiner eigenen Alma Mater niemals dazu bekennen wollte, der Hauptverantwortliche für dieses neue Grundrecht zu sein. Früher hat man gesagt, dass wenigstens Verfassungen noch lesbar und verstehbar sein müssten. Ich schimpfte also ausdrücklich nicht auf irgendjemand anderen, sondern weise nur darauf hin, dass wir solche Sachzwänge haben, in denen wir aber ersticken. Und am Ende funktioniert es nicht.

Die OECD kommt aufgrund ihres weltweiten Vergleichs der verfolgten Praktiken zu dem Ergebnis, dass die weitgehende Beteiligung der Normadressaten schon bei der Folgenabschätzung und öffentliche Transparenz am ehesten optimale Ergebnisse bringen können. Ein wichtiges Instrument zur öffentlichen Diskussion kann auch die obligatorische und frühzeitige Veröffentlichung der Folgenabschätzung im Internet sein. Eine Reihe von Staaten hat schon spezielle Plattformen, auf denen Gesetzentwürfe in ihrer jeweils aktuellen Phase mitsamt allen Dokumenten mitverfolgt werden können.

Man kann zur Ermittlung der Kostenfolgen und der Verteilungswirkungen Hilfen an die Hand geben. Bei uns ist es vorerst noch so, dass die Arbeitseinheit, die ein Gesetz erarbeitet, für die Folgenabschätzung allein verantwortlich ist. Einer anderen Kontrolle als durch vorgesetzte Stellen unterliegt das in aller Regel nicht. In manchen Ländern kommt dagegen ein Entwurf erst ins Kabinett, wenn die Folgenabschätzung durch eine regierungszentrale Stelle abgenommen ist. Vielleicht wird es bei uns einmal der Normenkontrollrat. Andere Staaten arbeiten zumindest mit einer zentralen Stelle pro Ministerium, die die Folgenabschätzung überprüfen muss. Beide Systeme haben jedenfalls den Vorteil, dass nur so im Lauf der Zeit Fachwissen für Folgenabschätzungen und Erfahrungen im Umgang damit entstehen können.

Das gilt natürlich auch für das Parlament. Der Vorsitzende einer bedeutenden Fraktion hat einmal den Satz gesagt, dass kein Gesetz aus dem Parlament so herauskommt, wie es hineingegangen ist. Dagegen ist auch weiter nichts zu sagen. Schließlich hat das Parlament nach dem Grundgesetz sogar ein Initiativrecht – im Gegensatz zur Europäischen Union, wo nur die Kommission das Initiativrecht hat, aber deswegen nichts besser ist.

Aber auch bei Gesetzen, die das Parlament initiiert, werden faktisch über 90 Prozent der Entwürfe und Formulierungen in Ministerien vorbereitet. Insofern brauchen wir uns da nicht hinter dem Parlament zu verstecken, sondern sollten die Angelegenheit schon gemeinsam angehen. Es hat also Sinn, wenn wir uns in der Regierung darum kümmern.

Man kann ja auch veränderte Methoden der Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive finden. Ich erwähne nur als Beispiel – nicht um es blind zu kopieren – die 2003 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission förmlich geschlossene interinstitutionelle Vereinbarung, in der man sich gemeinsam auf Ziele und Verfahren einer Besseren Rechtsetzung verständigt hat.

Wenn wir gute Verfahren der Folgenabschätzung entwickeln, wird es im Parlament auch keinen Widerstand dagegen geben, dass wir diese dann analog in die parlamentarischen Beratungen einbauen. Das, glaube ich, wird unsere geringste Schwierigkeit sein.

Der eine oder andere von Ihnen wird jetzt sagen, so schöne Vorsätze hätte er schon oft gehört, aber es sei doch nie etwas daraus geworden. Das ist wahr, wir haben da eine Glaubwürdigkeitslücke. Wir müssen uns an die eigene Nase fassen. Es sind leider nicht andere dafür verantwortlich, sondern wir selber – das ist das Schreckliche, und deswegen ist es so wichtig, dass wir Druck bekommen.

Natürlich werden Folgenabschätzungen und Beteiligung der Betroffenen Gesetzgebungsprozesse nicht unbedingt einfacher machen. Sie werden sie auch nicht abkürzen. Insofern wird das, was ich da vorschlage, schon ein gewisses Maß an Selbstbindung auch der Politik bedeuten. Aber ich glaube, dass es das wert ist, sowie ich überhaupt finde, dass wir uns einmal überlegen könnten, ob wir nicht überhaupt weniger Gesetze machen sollten.

Der Vorteil von alledem liegt in einer bedachteren, weniger belastenden Rechtsordnung, von der am Ende nicht nur Bürger und Unternehmen etwas haben, sondern auch die Regierung.

Während alles sich rasant entwickelt, wenden wir in der Gesetzestechnik immer noch mehr oder weniger die Verfahren des ausgehenden 19. Jahrhunderts an. Was wir bei der Gesetzgebung erreichen müssen – in Politik und Verwaltung – ist ein Kulturwandel, eine Veränderung in den Köpfen, damit das, was jetzt noch ungewohnt ist, eines Tages selbstverständlicher wird. Letztlich ist das nichts wirklich anderes, als was wir mit anderen Themen gelegentlich auch schon erlebt haben, bei denen man auch lange gesagt hat, dass es nicht geht, und dann ist es plötzlich ganz normal: Die Gleichberechtigung würde nicht funktionieren, aber sie funktioniert doch. Umweltschutz ginge nicht, nun bewegt er sich mühsam, aber er bewegt sich doch, aktuelle Beispiele sind Nichtrauchererschutz und Krippenplätze.

Aber natürlich geht es auch nicht ohne den öffentlichen Dienst. Es ist ja nun so, dass ich die Gesetze auch nicht ganz alleine schreibe. Also sind alle irgendwie betroffen. Und wenn wir uns alle ein klein bisschen schämen und uns alle ein klein bisschen vornehmen, es ein bisschen besser zu machen, dann haben wir eine Chance, dass es gehen kann.

Wenn sich die administrative Leitungsebene dem Prozess entziehen sollte, würde er scheitern. Ob Gesetzesalternativen geprüft werden und wie sie geprüft werden, ob Folgeabschätzungen stattfinden und wie sorgfältig oder nicht, hängt eben auch entscheidend von der Ebene ab, die es tatsächlich macht. Jeder öffentlich Bedienstete ist loyal. Und trotzdem macht es in der Praxis einen Unterschied, wie engagiert man an etwas herangeht, ob man davon überzeugt ist, dass es Sinn macht, dass Loyalität nicht nur ein Lippenbekenntnis ist. Also appelliere ich an Sie, mit am gemeinsamen Strang zu ziehen, damit wir die richtigen Prioritäten setzen und damit es nicht nur ein Appell an andere ist.

Bessere Rechtsetzung ist kein Ziel an sich, aber sie ist ein unverzichtbares Mittel zum Zweck, und sie ist am Ende mehr als nur Bürokratie- und Verwaltungseffizienz. Sie ist eine Grundfrage der Legitimität, eine Grundfrage der Bindewirkung der Demokratie.

Wir müssen uns schon deutlich machen, dass eine geringer werdende Partizipation an unseren

demokratischen und rechtsstaatlichen Prozessen etwas ist, was uns berühren muss und auch wirtschaftlich von einer großen Bedeutung ist. Es ist ein Standortfaktor, und dabei geht es nicht nur um mehr oder weniger Konjunktur, ein bisschen mehr oder weniger Wohlstand, sondern es geht letzten Endes um die Justierung des Verhältnisses von Freiheit und Bindung.

Man muss da auch an die Lehre von Karl Popper erinnern, dass sich freiheitliche Entwicklungen immer und notwendigerweise im Prozess von trial and error abspielen, dass also der Verzicht auf Perfektionismus Voraussetzung für nachhaltige Freiheit und Innovationsfähigkeit ist. Wir machen Gesetze noch immer so, dass wir – wenn man 99,8 Prozent der Fälle schon geregelt hat – nach drei weiteren Arbeitsgruppensitzungen auch die verbleibenden 0,2 Prozent regeln – und so eben vergessen, dass der Verzicht auf Perfektionismus Voraussetzung für nachhaltige Freiheit und Innovationsfähigkeit ist.

Durch Entbürokratisierung, Abbau von Überregulierung und Bessere Rechtsetzung werden wir am Ende mehr Freiheit, mehr Entlastung und Wohlstand für alle und jeden in unserem Land erreichen und unsere freiheitliche Verfassung stärken. Und das lohnt nun wirklich unser aller Anstrengung.