

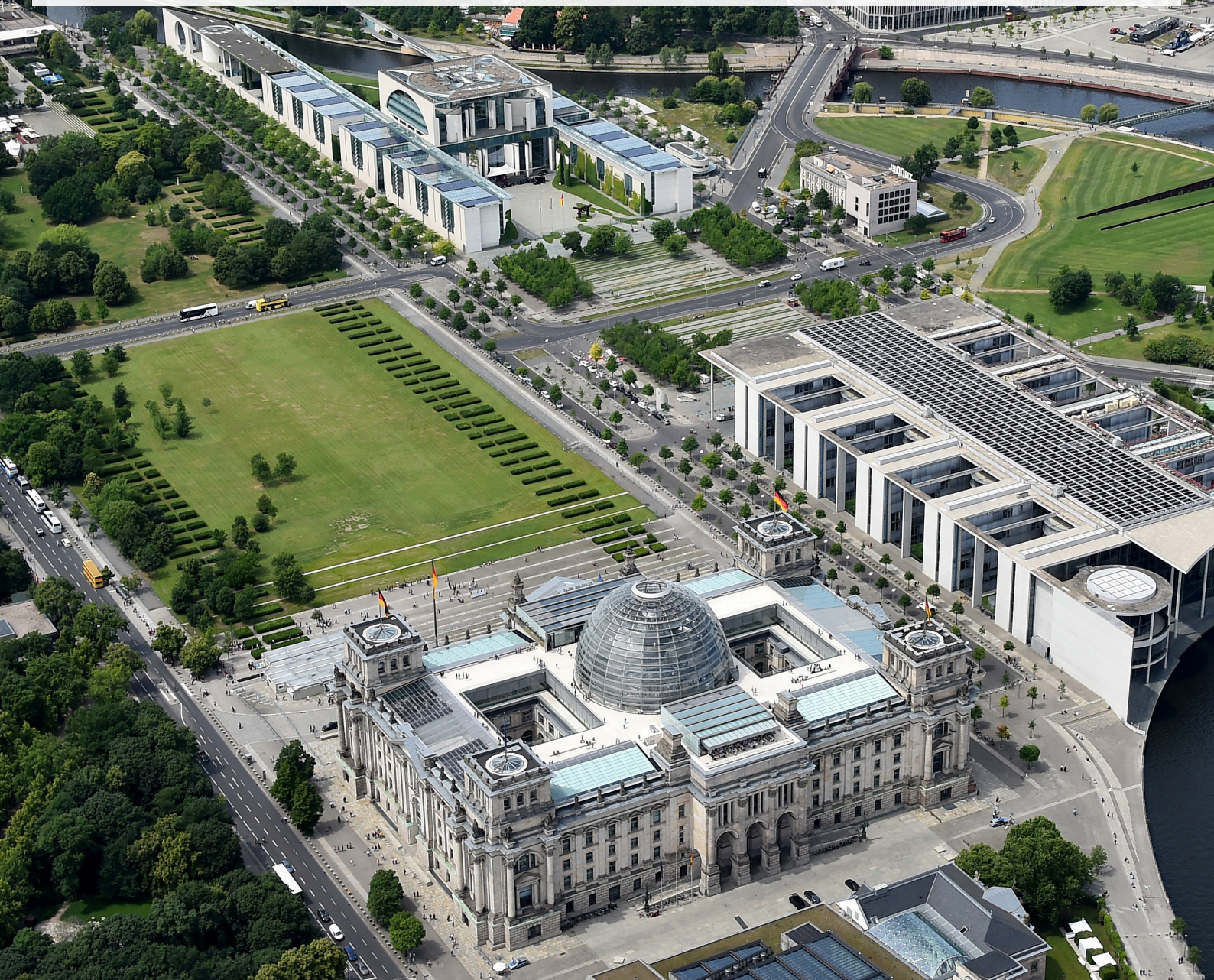
Herausgeber



Nationaler
Normenkontrollrat

Erstellt durch

McKinsey
& Company



Erst der Inhalt, dann die Paragraphen.

Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten.

Oktober 2019

Erst der Inhalt, dann die Paragraphen.

Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten.

Oktober 2019

Impressum

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat (Auftraggeber)
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin
www.normenkontrollrat.bund.de

Der Nationale Normenkontrollrat ist ein beim Bundeskanzleramt eingerichtetes unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung. Er sorgt dafür, dass bei gesetzlichen Regelungen die Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung deutlich und nachvollziehbar ausgewiesen werden. Diese Transparenz soll Entscheidungsträgern in Regierung und Parlament helfen, sich die Konsequenzen bewusst zu machen, bevor sie entscheiden. Ziel ist, unnötige Bürokratie und gesetzliche Folgekosten zu begrenzen und abzubauen.

Erstellt durch

McKinsey & Company, Inc.
Kennedydamm 24, 40476 Düsseldorf
www.mckinsey.com

1. Auflage Oktober 2019

Bildnachweis:

Titelbild: © picture alliance / dpa (Bernd Settnik)

Foto Dr. Johannes Ludewig: © Bundesregierung/Kugler

Inhalt

Vorwort	6
Kernbotschaften	8
1. Ministerielle Gesetzesvorbereitung – Schlüsselprozess unter Druck	13
1.1 Kriterien für eine gute Gesetzgebung	14
1.2 Alter Prozess, neue Rahmenbedingungen	15
1.3 Antworten auf den Modernisierungsdruck gesucht	17
1.4 Wertversprechen einer Modernisierung	19
2. Die Gesetzesvorbereitung heute	21
2.1 Der Standardprozess nach der GGO	21
2.2 Fallkonstellationen	23
2.3 Bisherige Modernisierungsmaßnahmen	24
3. Stärken und Defizite	30
3.1 Stärken	30
3.2 Defizite	32
4. Agenda für die weitere Modernisierung	35
4.1 Lösungsraum durch Zielepapiere öffnen	35
4.2 Wirkzusammenhänge besser erfassen	37
4.3 Praxischeck für den Vollzug durchführen	39
4.4 Verbindliche Standards für Einbindung setzen	40
4.5 Digital-TÜV einführen	41
4.6 Gesetzesvorbereitung in Laboren verdichten	43
4.7 Qualitätskontrolle für alle drei Kriterien vornehmen	46
4.8 Anforderungen konsolidieren und Prozess digital unterstützen	48
4.9 Fähigkeiten aufbauen und das passende Team bilden	49
5. Ein neues Vorgehensmodell – standardisiert, aber flexibel	51
5.1 Vorschlag für ein neues Standardvorgehen	51
5.2 Flexible Anpassung je nach Fallkonstellation	52
6. Arbeitsprogramm „Wirksam Regieren“	56
Abkürzungsverzeichnis	58

Vorwort



2019 feiern das Grundgesetz und damit auch die Bundesrepublik Deutschland ihr 70-jähriges Bestehen. Seither sind vom Bundestag über 8.000 Gesetze verabschiedet worden; die allermeisten entworfen und vorbereitet durch die Bundesministerien. Entstanden ist ein dichtes Netz rechtlicher Vorgaben, das mittlerweile alle Lebensbereiche umspannt und sie teilweise bis ins Detail regelt. Selbst wer nicht von einem Regelungsdickicht sprechen möchte, wird anerkennen, was Gesetzgeber und Gesetzesadressaten täglich spüren: Die Regelungsdichte steigt, das Recht wird immer komplizierter und es wird immer anspruchsvoller, unter solchen Bedingungen seinen alltäglichen Aufgaben mit Kreativität, Engagement und Freude nachzugehen.

Gleichzeitig hat sich die Welt fundamental gewandelt und tut dies weiterhin mit zunehmendem Tempo. In einer komplexeren Welt steigt auch die Komplexität von Regelungsinhalten. Eine zunehmende Meinungspolarisierung und Fragmentierung der Parteienlandschaft erhöht gleichzeitig den Aufwand für Abstimmung und Kompromissfindung. Es bleibt zu wenig Raum für eine sorgfältige inhaltliche Vorbereitung von Gesetzen. Schnellere Medienzeiten verlangen von der Politik allzu häufig eine rasche Festlegung auf scheinbar naheliegende Lösungen, die – mehr oder weniger ad hoc formuliert – notgedrungen noch gar nicht ausgereift sein können. Seit Gründung der Bundesrepublik hat sich viel verändert; jedoch nahezu unverändert geblieben ist die Art und Weise, wie Gesetze gemacht werden. Unter den heutigen Bedingungen wird es für die Ministerien immer schwieriger, in kurzer Zeit nicht nur rechtsförmlich saubere, sondern auch wirksame und praxistaugliche Gesetze zu entwickeln.

In der Folge verlieren Gesetze an Durchschlagskraft oder sorgen für Probleme im Vollzug; die Qualität der Gesetze sinkt. Das macht die Gesetzesbefolgung nicht nur unnötig aufwendig, sondern erschwert sie mitunter so, dass das Recht gar nicht mehr vollumfänglich zur Geltung kommt. Auch die Erwartungen von Bürgern und Unternehmen verändern sich. Es wächst der Anspruch an gutes Regieren. Wenn die Antworten der Politik, wenn Gesetze und Vollzug nicht mehr zur wahrgenommenen Realität vor Ort passen, nehmen Enttäuschung und Unzufriedenheit zu. Um dem entgegenzuwirken und Vertrauen zurückzugewinnen, braucht es eine Rückbesinnung auf das, was gute Staatskunst ausmacht: Wer besser reguliert, kann wirksamer regieren und Vertrauen aufbauen bzw. zurückgewinnen.

Die Bundesrepublik ist ein Rechtsstaat. Deshalb kommt der formalen Güte von Gesetzen ein großer Stellenwert zu. Die juristische Qualität ist dabei eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für gute Gesetze. Ein gutes Gesetz ist vor allem wirksam – es verwirklicht politische Ziele nachhaltig und messbar. Es ist zudem adressatenfreundlich – es verursacht wenig Umsetzungs- und Folgeaufwand für Bürger und Unternehmen. Und es ist vollzugstauglich, so dass die Verwaltung es rechtssicher und kosteneffizient umsetzen kann. Politik muss deshalb wesentlich mehr tun, damit staatliche Regulierung und die Lebenswirklichkeit von Bürgern und Unternehmen produktiv und nicht destruktiv ineinandergreifen. Wir brauchen einen Paradigmenwechsel: Wirkung und Praxistauglichkeit müssen in den Mittelpunkt rücken und zu echten Zielgrößen werden!

Seit 2006 berät der Normenkontrollrat die Bundesregierung in Sachen besserer Rechtsetzung und kontrolliert ihr Engagement beim Bürokratieabbau. Seither hat der NKR eine Vielzahl von Gesetzentwürfen und Rechtsverordnungen geprüft und einen breiten Überblick gewonnen, wie Recht entwickelt und gesetzt wird. Angesichts der Herausforderungen der heutigen Zeit ist es ihm ein Anliegen, mit dem vorliegenden Gutachten Impulse und Handlungsempfehlungen zu geben, wie Gesetzgebung, vor allem ihre ministerielle Vorbereitung, verbessert werden kann.

Die Empfehlungen orientieren sich am bestehenden Verfahren der ministeriellen Gesetzesvorbereitung, wie es in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgelegt ist. Sie konzentrieren sich dabei auf die Frühphase der Gesetzentwicklung, in der ein vergleichsweise großer Gestaltungsraum vorhanden ist, d.h., bevor ein Referentenentwurf als fertiger Rechtstext ein Ministerium verlässt. Vorgeschlagen wird, das Augenmerk viel stärker als bisher auf die Erarbeitung allgemeinverständlicher Eckpunkte- bzw. Konzeptpapiere zu richten. Diese sind für die breite Einbindung der jeweils Betroffenen besser geeignet als die ausbuchstabierte Paragraphen eines schon fertigen Gesetzentwurfs. In Gesetzgebungslaboren können Ministerien, Betroffene und Experten schnell, unmittelbar und offen über die wirksamsten, praktikabelsten und bürokratieärmsten Lösungsalternativen diskutieren. Durch einen Digital-TÜV können unnötige Hürden für einen nutzerfreundlichen, digitalen Gesetzesvollzug vermieden werden. Die vorhandenen Stärken der Ministerien würden durch diese Maßnahmen sinnvoll ergänzt. Durch technische Hilfestellungen und Erleichterungen bei der Erstellung von Eckpunktepapieren und Gesetzentwürfen kann mehr Raum für die Wirksamkeits- und Praxistauglichkeitsprüfungen gewonnen werden.

Diese Vorschläge sind in anderen Ländern durchaus erprobt, also grundsätzlich machbar. Sie erfordern allerdings einen Kulturwandel und die Bereitschaft von Politik und Ministerialverwaltung, diesen Weg zu gehen. Für die Politik bedeutet dies, auf die kreative Stärke der Ministerien, auf ihr Fachwissen und die Lösungsfindung im Dialog mit Betroffenen zu vertrauen und sich auf die Vorgabe von Zielen zu beschränken, anstatt von vornherein fertige Lösungen vorzugeben. Für die Ministerien bedeutet dies, ihren Mitarbeiterstamm breiter aufzustellen, neben Juristen verstärkt anderes Fachpersonal einzustellen und Gesetzgebungsreferenten, die so genannten Legisten, systematischer als bisher auf ihre Tätigkeit als „Gesetzesarchitekten“ und „Lösungsdesigner“ vorzubereiten.

Die Umsetzung dieser Vorschläge ist mit Sicherheit kein Selbstläufer. Sie erfordert bei vielen ein wirkliches Umdenken. Sie erfordert Investitionen und einen langen Atem. Als Normenkontrollrat sind wir überzeugt, dass sich dieses Investment lohnt und sich in jeder Hinsicht bezahlt macht, denn die Qualität von Gesetzen ist entscheidend für Wohlstand und Wohlbefinden in unserem Land und damit auch für Erfolg und Akzeptanz von Politik. Gute Gesetzgebung ist der Schlüssel zu gutem Regieren. Sie muss Schritt halten mit den Anforderungen der Zeit und fit gemacht werden für das 21. Jahrhundert.



Dr. Johannes Ludewig
Vorsitzender des Nationalen Normenkontrollrats

Kernbotschaften

- 1. Seit Gründung der Bundesrepublik laufen Gesetzgebung und ihre Vorbereitung nahezu unverändert ab. Die Welt hat sich jedoch in der Zwischenzeit fundamental und mit zunehmendem Tempo verändert. Es wird immer herausfordernder, wirksame und praxistaugliche Gesetze zu entwickeln.**

Gesetzgebung und ihre Vorbereitung folgen in Deutschland einem seit 1949 weitgehend unveränderten Verfahren. Wichtige Rahmenbedingungen sind heute jedoch andere als vor 70 Jahren – hierfür sorgen insbesondere fünf Trends: Erstens muss der Staat auf beschleunigten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Wandel reagieren. Zweitens steigt in einer komplexeren Welt auch die Komplexität von Regelungsinhalten. Ministerien können die notwendige Fachkenntnis nicht mehr vollständig vorhalten. Drittens steigt die Regelungsdichte – es gilt, neue Gesetze passgenau in ein bereits sehr ausdifferenziertes nationales und transnationales Normengefüge zu integrieren. Viertens steht die Politik unter dem Einfluss zunehmender Meinungspolarisierung und Fragmentierung der Parteienlandschaft. Der Aufwand für Abstimmung und Kompromissfindung steigt, es bleibt zu wenig Raum für eine sorgfältige inhaltliche Vorbereitung von Gesetzen. Fünftens erfordern schnellere Medienzyklen von der Politik häufig eine rasche Festlegung auf scheinbar naheliegende Lösungen. Diese können – mehr oder weniger ad hoc formuliert – notgedrungen noch gar nicht ausgereift sein, binden und verengen aber die anschließende inhaltliche und rechtliche Ausgestaltung durch die Ministerien.

- 2. In der Folge sinkt die Qualität der Gesetze, verbunden mit mehr Bürokratie und geringerer Wirkung. Politik muss wesentlich mehr tun, damit staatliche Regulierung und die Lebenswirklichkeit von Bürgern und Unternehmen produktiv ineinandergreifen.**

Es wird schwieriger, gute Gesetze zu machen. In der Folge verlieren Gesetze an Durchschlagskraft oder sorgen für Probleme im Vollzug. So geben mehr als die Hälfte der Unternehmen in Deutschland an, dass sie „autonomen Bürokratieabbau“ betreiben – d.h., sie beachten nur noch regulatorische Vorschriften, die sie für wichtig und praktikabel halten.¹ Im Bereich des SGB II (Hartz IV) gibt es durchschnittlich ca. 60.000 Widersprüche und Klagen pro Monat gegen behördliche Entscheidungen – in etwa 40% der Fälle wird für den Kläger entschieden.²

In einer sich wandelnden Welt verändern sich auch die Erwartungen von Bürgern und Unternehmen. Es wächst der Anspruch an gutes Regieren. Wenn die Antworten der Politik, wenn Gesetze und Vollzug nicht mehr zur wahrgenommenen Realität vor Ort passen, nehmen Enttäuschung und Unzufriedenheit zu. Um Vertrauen zurückzugewinnen, braucht es eine Rückbesinnung auf das, was gute Staatskunst ausmacht: Wer besser reguliert, kann wirksamer regieren und Vertrauen aufbauen bzw. zurückgewinnen.

¹ Institut für Mittelstandsforschung (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen.

² Bundesagentur für Arbeit (2019): Widersprüche und Klagen SGB II.

3. Die Qualität von Gesetzen ist entscheidend für Wohlstand und Wohlbefinden in unserem Land und damit auch für Erfolg und Akzeptanz von Politik. Gute Gesetzgebung ist der Schlüssel zu gutem Regieren.

Gesetze sind wichtige Gestaltungsinstrumente der Politik – sie sollen den politischen Willen in handhabbare Regeln und praktikablen Vollzug übersetzen. Ein gutes Gesetz ist wirksam – es verwirklicht politische Ziele nachhaltig und messbar. Es ist adressatenfreundlich – es verursacht wenig Umsetzungs- und Folgeaufwand für Bürger und Unternehmen. Und es ist vollzugstauglich – die Verwaltung kann es rechtssicher und kosteneffizient umsetzen.

Die Gesetzesvorbereitung findet hierzulande überwiegend in Ministerien statt. Sie ist der zentrale Geschäftsprozess des Regierens. Wie gut dieser Prozess funktioniert, hat unmittelbare Auswirkungen auf die Qualität von Gesetzen – und somit auf unsere wirtschaftliche und gesellschaftliche Prosperität. Gute Gesetzgebung ist ein wichtiger Standortfaktor. Zugleich ist sie Voraussetzung für das Vertrauen der Bürger in die Leistungsfähigkeit von Staat und Politik. Denn gute Gesetze ermöglichen Politikern, politische Programme wirksam umzusetzen und gegebene Versprechen einzuhalten.

4. Die Gesetzesvorbereitung in Deutschland hat ihre Stärken. Diese reichen jedoch nicht mehr aus. Wir brauchen einen Paradigmenwechsel: Wirkung und Vollzug müssen in den Mittelpunkt rücken und zu echten Zielgrößen werden!

Das etablierte Verfahren für die Rechtsetzung in Deutschland zeichnet sich – auch im internationalen Vergleich – durch besondere Stärken aus. So sind die für Gesetzesentwürfe zuständigen Ministerialbeamten (Legisten, siehe Box 1) oft über einen langen Zeitraum für ihr Fachgebiet verantwortlich und bauen eine hohe Fachkompetenz auf. Gesetze sind zudem von hoher juristischer Qualität. Gleichzeitig unternimmt die Bundesregierung erhebliche Anstrengungen, die Folgekosten, d.h. den Erfüllungsaufwand von Gesetzen transparent zu machen und zu begrenzen. Hierfür gibt es mittlerweile bewährte Verfahren.

Die bestehenden Stärken reichen jedoch nicht mehr aus. Sie müssen ergänzt werden durch eine wahrnehmbare Wirksamkeit und Praxistauglichkeit von Gesetzen. Dieser Paradigmenwechsel setzt einen Kulturwandel voraus. Dabei hilft der Blick ins Ausland, wo Instrumente entwickelt wurden, um die konzeptionelle Vorbereitung und Realitätsnähe von Gesetzen zu verbessern. Anstöße kommen aber auch von vielversprechenden Initiativen im Inland, wie z.B. dem Projekt „wirksam regieren“.

5. Schnelle und detaillierte politische Festlegungen hebeln die ministerielle Gesetzesvorbereitung aus. Politik muss ihre heutige Arbeitsweise grundsätzlich ändern. Sie ist am effektivsten, wenn sie klare Ziele vorgibt, nicht aber konkrete Lösungen.

Der Veränderungsbedarf beginnt bei der Übergabe von politischen Aufträgen an die Ministerien. Das veränderte Wahlverhalten führt zu Regierungskoalitionen, die größere politische Unterschiede aufweisen als früher. Deswegen werden zu Beginn möglichst konkrete Abmachungen getroffen. So entwickelt sich gerade der Koalitionsvertrag immer mehr zu einer detaillierten To-do-Liste für die Legislaturperiode. Dabei legt sich die Politik – oft in Mitternachtssitzungen – frühzeitig auf konkrete Lösungen fest, deren tatsächliche Wirkung in der Kürze der Zeit nicht seriös überprüft werden

kann. Die Ressorts haben in der Folge zu wenig Spielraum, ihrem originären Auftrag nachzukommen und – mit ihrer Sachkompetenz – die bestmögliche Lösung für das angestrebte Ziel zu finden.

Zukünftig sollte die Politik daher Zielepapiere nutzen, die lediglich festlegen, was bis wann erreicht werden soll, nicht aber wie. Dieser Vorschlag mag dem Drang der Politik widersprechen, durch frühzeitige Festlegungen die weitere Zusammenarbeit in einer Regierung zu erleichtern, Kompromisse abzusichern oder sich medial als fachlich kompetente „Macher“ zu präsentieren. Aber nur ein – bei vorgegebenen Zielen – offener Lösungsraum ermöglicht wirksame und praxistaugliche Gesetze!

6. Legisten brauchen einen modernen Werkzeugkasten für bessere Gesetze. Konzeption und Inhalt müssen zukünftig vor Paragraphen stehen.

Selbst wenn ministerielle Gesetzesvorbereitung ausreichenden Gestaltungsspielraum hat, fehlt es ihr heute an den richtigen Werkzeugen, um diesen optimal zu nutzen.

Wirksamkeits- und Praxischeck. Mit Blick auf Wirksamkeit und Vollzug gibt es heute meist keine umfassende, vor allem aber modellgestützte Abwägung möglicher Lösungsoptionen. Zukünftig sollte die Arbeit mit Wirk- und Vollzugsmodellen zum Standardrepertoire eines Legisten gehören. Bildliche Darstellungen von Problemlagen, Wirkmechanismen und Vollzugsprozessen helfen dabei, Abwägungsprozesse zu vereinfachen und Betroffene besser einzubinden. Heute wird dafür in aller Regel ein bereits ausbuchstabierter, schwer verständlicher Rechtstext genutzt, der notwendige politische Abwägungen erschwert oder sogar unmöglich macht.

Digital-TÜV. Die Digitaltauglichkeit von Gesetzen, d.h. die einfache Umsetzung durch digitale Verfahren, wird bisher in der Regel nicht vorab beurteilt, sondern zeigt sich erst bei der Umsetzung. Defizite können dann nicht mehr ohne Weiteres behoben werden und erschweren einen bürokratiearmen, digitalen Vollzug. Deshalb braucht es einen Digital-TÜV, der rechtliche Hindernisse, wie z.B. das Erfordernis einer Unterschrift, bereits im Zuge der Erstellung eines Gesetzentwurfs erkennt.

Ausreichende Fristen für die Einbindung Betroffener. Steigende Komplexität erfordert mehr Wissen. Wissensträger sind in der Regel die Betroffenen eines Gesetzes. Deren Beteiligung in der Gesetzgebung erfolgt heute nur lückenhaft. Für die Interaktion mit Betroffenen und ihren Verbänden fehlen klare Regeln – die Ausgestaltung liegt im Ermessen der Ministerien. Der Fokus liegt zudem auf großen Verbänden. Für einzelne Verbandsmitglieder oder weniger organisierte Wissensträger gibt es oft keine Möglichkeit, sich unmittelbar einzubringen. Zukünftig braucht es zielgenauere Formate für die Beteiligung sowie verbindliche Fristen, in denen Betroffene eine Rückmeldung geben können.

Gesetzgebungslabore. Gerade bei komplexen Gesetzesvorhaben mit schwierigen fachlichen Fragen oder vielen Gruppen von Betroffenen stößt das hergebrachte Einbindungs- und Abstimmungsverfahren an seine Grenzen. Gesetzgebungslabore können einen Ort bieten, an dem Legisten mit anderen Experten und Betroffenen gemeinsam Lösungsoptionen entwickeln und testen – ohne schwerfällige Verfahrensprozesse durchlaufen zu müssen. Dieses agile Vorgehensmodell bewährt sich heute schon bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Hier findet aktuell in rund 30 Digitalisierungslaboren ein tiefgreifender Wandel von Kultur und Formaten der Verwaltungsarbeit statt.

7. Ein neues Modell für ministerielle Gesetzesvorbereitung ist möglich, benötigt aber mehr Verbindlichkeit und eine wirksame Qualitätskontrolle.

Aus der Summe der Empfehlungen dieses Gutachtens ergibt sich ein neues Standardvorgehen für die Gesetzesvorbereitung. Dieses Standardvorgehen kann je nach Art eines Gesetzgebungsvorhabens flexibel angewendet werden. Es bedarf allerdings eines verbindlichen Rahmens – entweder durch Anpassungen der GGO oder durch klare Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau.

Hinzukommen muss eine neutrale Qualitätskontrolle, die die Anwendung aller drei Kriterien guter Gesetzgebung gewährleistet: Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit. Entsprechende Erfahrungen in Norwegen oder in der EU zeigen, dass eine umfassende, politisch unabhängige Prüfung der handwerklichen Qualität von Gesetzen möglich ist, ohne ein „Bükratiemonster“ zu schaffen.

8. Die Arbeit von Legisten ist heute mit einer Vielzahl von Anforderungen überfrachtet. Damit Wirksamkeits- und Praxischeck Raum bekommen, muss der bestehende Werkzeugkasten für bessere Rechtsetzung an anderer Stelle aufgeräumt werden. Dies erfordert Koordination durch eine zentrale Stelle.

Die ministerielle Gesetzesvorbereitung ist heute durch zahlreiche Anforderungen überfrachtet. Rund 40 Leitfäden und Arbeitshilfen, entwickelt von unterschiedlichsten Akteuren, verursachen hohen Aufwand. Gerade wenn zukünftig Wirksamkeits- und Vollzugschecks hinzukommen, müssen bestehende Anforderungen konsolidiert und reduziert werden. Hierfür braucht es eine zentrale Stelle mit dem Mandat, den Anforderungskatalog für bessere Rechtsetzung und das zugehörige Instrumentarium „aus einem Guss“ zu gestalten. Diese Einheit soll Legisten zu methodischen Anforderungen beraten und praktische Hilfestellung anbieten. Für die Gesetzesvorbereitung sollte es zudem eine nutzerfreundliche digitale Prozessunterstützung geben. Hierfür benötigt das Projekt eGesetzgebung mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen.

9. Ein Jurastudium macht noch keinen guten Legisten. Es braucht interdisziplinäre Teams sowie eine Aus- und Weiterbildungsoffensive.

Juristische Qualität ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für wirksame und praxistaugliche Regelungen. Neben Juristen sollten Ministerien vermehrt Absolventen anderer Fachrichtungen einstellen, um eine gute Mischung ihrer Gesetzgebungsteams zu erreichen. Nur so kann das vielseitige Methoden- und Vollzugswissen aufgebaut werden, das für eine moderne Gesetzgebung erforderlich ist.

Legisten – egal ob mit juristischem oder sonstigem Ausbildungshintergrund – benötigen eine systematische Heranführung an ihr Handwerk sowie kontinuierliche Weiterbildung. Bislang findet dies größtenteils on the Job statt und ist stark dem Zufall überlassen. Um einheitliche Standards zu garantieren, braucht es ein hochwertiges Training zum Berufsstart sowie leicht zugängliche Angebote zur weiteren Qualifikation, z.B. über eine digitale Lernplattform. Legisten sollten zu „Gesetzesarchitekten“ und „Lösungsdesignern“ ausgebildet werden.

10. Einige Maßnahmenvorschläge können sofort umgesetzt werden. In der nächsten Legislaturperiode ist ein Arbeitsprogramm „Wirksam Regieren“ erforderlich.

Die vorgelegten Empfehlungen bauen auf bestehenden Stärken und Abläufen der hiesigen Gesetzgebung auf und berücksichtigen bisherige Modernisierungsinitiativen. Ein sofortiger Start der Umsetzung ist daher möglich. Die Bundesregierung sollte noch in dieser Legislaturperiode Pilotprojekte für Wirksamkeits- und Praxischecks, den Digital-TÜV und Gesetzgebungslabore durchführen.

Nach der nächsten Bundestagswahl braucht es eine mutige Gesamtstrategie. Erforderlich sind politische Entscheidungen zu institutionellen Reformen, d.h. zur verbindlichen Einführung und organisatorischen Absicherung des hier skizzierten Vorgehensmodells. Gebraucht wird auch eine ernsthaft und konsequent betriebene Aus- und Weiterbildungsoffensive für Legisten. Die Vorbereitung für ein solches Arbeitsprogramm „Wirksam Regieren“ sollte bereits jetzt starten.

1. Ministerielle Gesetzesvorbereitung – Schlüsselprozess unter Druck

Gesetze sind ein wichtiges Instrument, um politische Ziele zu verwirklichen. Gesetze gestalten das Zusammenleben in einer Gesellschaft. Sie machen Vorgaben für die Beziehungen von Privatpersonen, etwa in Kauf-, Miet-, Arbeits- und sonstigen Verträgen. Sie legen Befugnisse und Grenzen staatlichen Handelns gegenüber den Bürgern fest und regulieren das Wirtschaftsleben. Und schließlich können sie Verhalten sanktionieren und sogar bestrafen.

Gesetze werden hierzulande meistens in den Ministerien vorbereitet, ehe das Kabinett sie beschließt und dem Parlament zur Abstimmung vorlegt: So wurden im ersten Halbjahr 2019 mehr als 80% der 124 verabschiedeten Gesetze als Regierungsvorlage eingebracht.³ Die ministerielle Gesetzesvorbereitung ist somit ein Schlüsselprozess des Regierens.

Der Fokus des Gutachtens liegt auf eben diesem Schlüsselprozess und seinen Schnittstellen in Politik und Gesellschaft. Gesetzesvorhaben, die auf anderen Wegen – z.B. initiiert durch Abgeordnete des Bundestags – in den parlamentarischen Prozess kommen, werden hier ebenso wenig betrachtet wie das Entstehen eines politischen Ziels oder die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse in Bundestag und Bundesrat. Dabei bezieht sich das Gutachten auf die Bundesgesetzgebung – viele der Empfehlungen sind jedoch auch für die Gesetzgebung der Länder relevant.

Der erfolgreiche Abschluss eines Gesetzgebungsprojekts hängt von vielen Faktoren ab und ist im Zusammenspiel oder auch Widerstreit von Ministerien und Koalitionsparteien ein anspruchsvolles Unterfangen. Die Legisten in den Ressorts agieren hierbei im prozessualen Rahmen der GGO. In der Praxis variiert das Verfahren je nachdem, wie politisch bedeutsam das jeweilige Gesetz ist, ob es einem engen Zeitplan unterliegt, ob die Gruppe der Betroffenen neu erfasst und konsultiert werden muss oder ein neues Regelungsumfeld erschlossen werden soll.

Allerdings: Nur weil ein Gesetz verabschiedet wird und nach Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten in Kraft tritt, ist es als solches noch nicht erfolgreich. Seine Wirkung entfaltet es erst im Anschluss und bedarf dafür zumeist der weiteren Konkretisierung und organisatorischen Umsetzung durch Verwaltung und Gerichte. Der tatsächliche Erfolg eines Gesetzes – und daher auch seine Güte – hängt mithin entscheidend davon ab, ob der Gesetzgeber das zu lösende Problem richtig erfasst hat und das Gesetz an der richtigen Stelle ansetzt, also davon, ob es überhaupt eine positive Wirkung erzielen kann oder womöglich sogar negative Nebenwirkungen erzeugt.

In diesem Zusammenhang kommt es auch darauf an, wie adressatengerecht und vollzugstauglich das Gesetz ausgestaltet ist. Denn nur wenn Gesetze in der Praxis funktionieren, wird die Politik ihrem Gestaltungsanspruch gerecht und von den Wählern mit Zustimmung bedacht. Regierungen sind darauf angewiesen, wirksame und praxistaugliche Ergebnisse zu liefern, um die Akzeptanz für ihre Politik nachhaltig sicherzustellen. Dafür ist die Qualität der Gesetzesvorbereitung eine zentrale Voraussetzung.

3 Deutscher Bundestag, Parlamentsdokumentation, Statistik der Gesetzgebung – 19. Wahlperiode, Stand der Datenbank: 20.06.2019; abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/533188/410240c1a2f62b3507bf07c6e8e845b8/gesetzgebung_wp19-data.pdf

1.1 Kriterien für eine gute Gesetzgebung

Was macht gute Gesetze aus? Sie müssen, selbstverständlich, verfassungskonform sein, d.h., sie müssen die im Grundgesetz vorgesehene formelle Zuständigkeitsordnung einhalten und seine materiellen Garantien wahren. Jenseits dieser Grundvoraussetzungen gibt es vor allem drei Kriterien, an denen sich Gesetze messen lassen müssen: Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit, Vollzugstauglichkeit (siehe Abbildung 1).

Wirksamkeit – effektive Umsetzung des politischen Ziels

Die Wirksamkeit eines Gesetzes bemisst sich daran, inwieweit die politischen Ziele für Bürger, Unternehmen und andere Organisationen verwirklicht werden. Je konkreter das politische Ziel ist, desto eindeutiger lässt sich die Wirksamkeit bestimmen.

Adressatenfreundlichkeit – einfach, digital, verständlich

Adressatenfreundlich ist ein Gesetz, das Bürgern und Unternehmen möglichst wenig Umsetzungs- und Folgeaufwand aufbürdet. Beispielsweise werden dem Normadressaten nur zwingend erforderliche Nachweispflichten auferlegt oder ein einfaches, datensparsames Antragsverfahren bereitgestellt. E-Government-Lösungen, wie etwa digitale Anträge oder Schnittstellen zur automatisierten Erfüllung von Berichtspflichten, spielen dabei heutzutage eine immer wichtigere Rolle.

Adressatenfreundlichkeit geht auch mit Verständlichkeit einher. Gesetze richten sich an sehr unterschiedliche Gruppen und der jeweilige Adressatenkreis bedingt eine graduelle Abstufung der Verständlichkeitsanforderungen: Je unterschiedlicher der Adressatenkreis ist, desto höher sollte der Anspruch an Allgemeinverständlichkeit sein; je spezieller hingegen der Anwendungsbereich des Gesetzes und je spezifischer die Materie ist, desto niedriger sind auch die Anforderungen an Allgemeinverständlichkeit. Folglich können spezifische Regelungen, z.B. im Energierecht, anders formuliert sein als die Allgemeinheit betreffende Regelungen, z.B. zur Anspruchsgrundlage für Elterngeld.

Allgemeinverständlichkeit steht allerdings potenziell im Konflikt mit juristischer Klarheit im Sinne eines rechtssicheren Vollzugs (Justiziabilität). Denn Rechtssicherheit erfordert oft zusätzliche Erklärungen und Abgrenzungen, Ausnahmen sowie Ausnahmen von den

ABBILDUNG 1

Die drei Kriterien guter Gesetzgebung



¹ Es sind auch Rückkopplungen der Zieldimensionen auf das Gesetzesziel denkbar, die hier jedoch ausgeklammert werden
² Bundestag; Bundesrat
³ Bürger, Unternehmen und andere Organisationen
⁴ Verwaltung und Gerichte
⁵ Bundesministerien

Ausnahmen oder Verweise. Diese sind für die Anwendung einer Norm unerlässlich, erhöhen aber das Textvolumen und können die Verständlichkeit beeinträchtigen.

Vollzugstauglichkeit – rechtssicher, praktikabel, kosteneffizient

Gesetze müssen vollzogen und ihre Befolgung muss kontrolliert werden. Die Autoren eines guten Gesetzentwurfs bedenken dies mit. Vollzugstauglich ist ein Gesetz dann, wenn es rechtssicher, praktikabel und kosteneffizient ist.

Rechtssicherheit. Ein Gesetz kann nur dann rechtssicher angewandt werden, wenn es über die Auslegung einer Norm keinen substantziellen Streit gibt. Rechtsunsicherheit beginnt dort, wo Uneinigkeit über die Auslegung und Anwendung einer Norm besteht. Je substantzieller dieser Streit ist, desto weniger rechtssicher ist die Anwendung eines Gesetzes. Die höchste Unsicherheit besteht dann, wenn Gerichte eine Norm unterschiedlich auslegen. Klarheit kann in diesem Fall nur ein höchstrichterliches Urteil schaffen. Umgekehrt kann bei Gesetzen, die sich schon mit Inkrafttreten eindeutig auslegen lassen, eine jahrelang andauernde Unklarheit und konflikträchtige Umsetzung vermieden werden.

Praktikabilität und Kosteneffizienz. Auch aus Sicht der vollziehenden Verwaltung sind gute Gesetzentwürfe durch praktikable und aufwandsarme Prozesse gekennzeichnet. Je einfacher und schneller sich ein Gesetz – unter Wahrung der grundrechtlichen Verfahrensgarantien – vollziehen lässt, desto höher ist seine Vollzugstauglichkeit. Heute stellt sich dabei zunehmend die Frage, inwieweit Verwaltungsverfahren digitalisiert und perspektivisch teilweise oder ganz automatisiert werden können, um den Normvollzug effizienter zu gestalten. Gute Gesetzentwürfe berücksichtigen daher von Anbeginn die Digitaltauglichkeit und Automatisierungsfähigkeit ihres Vollzugs.⁴

Darüber hinaus ist auch die grundsätzliche Eignung des Verwaltungsverfahrens für die Umsetzung eines politischen Ziels zu hinterfragen. Erscheint das aus dem Gesetz resultierende Vollzugsverfahren im Verhältnis zum Regelungsziel unverhältnismäßig aufwendig, ist ggf. über eine andere staatliche Handlungsform nachzudenken. Zum Beispiel könnte das Ziel gesetzlicher Informationspflichten auch durch privatrechtliche Haftungsnormen erreicht werden oder ein Förderprogramm besser wirken als eine gesetzliche Pflicht.

1.2 Alter Prozess, neue Rahmenbedingungen

Das Gesetzgebungsverfahren ist durch Grundgesetz und die GGO festgelegt. Im Wesentlichen besteht der heutige Prozess seit Gründung der Bundesrepublik. Doch seitdem verändern sich die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technologischen und politischen Rahmenbedingungen mit immer höherer Geschwindigkeit. Fünf Trends sind besonders relevant:

1. Beschleunigter Wandel. Die gegenwärtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen resultieren vor allem aus der zunehmenden Globalisierung, dem geschärften Bewusstsein für Umweltthemen und dem technologischen Wandel. Insbesondere die rasante Digitalisierung aller Lebensbereiche bringt tradierte Regelungsumgebungen an ihre Grenzen – siehe etwa die Diskussionen um eine Steuerreform für Digitalkonzerne oder der Streit um Onlinevermittlungsdienste für die Personenbeförderung. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, auf neue Geschäftsmodelle der Plattformökonomie zu reagieren.

4 Kompetenzzentrum Öffentliche IT: Recht Digital – Maschinenverständlich und automatisierbar; abrufbar unter: <https://www.oeffentliche-it.de/publikationen?doc=104099&title=Recht+Digital+-+Maschinenverst%C3%A4ndlich+und+automatisierbar>

Gleichzeitig gilt es, das bestehende Rechtssystem nicht nur an eine digitalisierte Welt anzupassen, sondern auch das Rechts- und Verwaltungssystem selbst in ein neues Zeitalter zu überführen.

2. Zunehmende Sachkomplexität und Wandel zur Wissensgesellschaft. Globalisierung und Differenzierung der Gesellschaft lassen die Komplexität von Regelungsfragen stetig steigen. Auch der Gesetzgeber dringt nun in Bereiche vor, die nur mit Spezialwissen zu verstehen sind. Sich solches Wissen anzueignen und dauerhaft zu bewahren, ist eine Stärke der deutschen Ministerialbürokratie. Allerdings sind zunehmend Wissensbereiche außerhalb der traditionellen Ausbildungshintergründe der Legisten betroffen (z.B. Informatik). Der globale Umfang des menschlichen Wissens steigt zudem exponentiell – während die Anzahl von Ministerialbeamten tendenziell stabil bleibt. Gleichzeitig sind in einer differenzierten (Welt-)Gesellschaft viel mehr Wechselwirkungen zu berücksichtigen. Entsprechend wachsen die Unsicherheiten hinsichtlich beabsichtigter und nicht beabsichtigter Wirkungen. Die Gesetzgebung muss sich daher zunehmend für Wissen von außen öffnen – dies kann von Wissenschaftlern kommen, aber auch von Experten auf Seiten der von einem Gesetz Betroffenen.

3. Zunehmende Regelungsdichte. Jede Regelung sollte sich möglichst nahtlos in das bestehende Regelungssystem einfügen. In den vergangenen 70 Jahren, also seit Bestehen des Grundgesetzes, hat eine kontinuierliche Rechtsentwicklung stattgefunden – nicht zuletzt auch im europäischen Recht, das nationale Gesetze an vielen Stellen überformt. Das Recht durchdringt immer mehr Lebensbereiche, Spezialfälle werden zunehmend im Detail erfasst. Das entstandene Normgefüge enthält somit immer mehr Abhängigkeiten, die zunehmend schwer zu überblicken sind. Neue Regelungen zu formulieren ist daher heute ungleich schwieriger als früher.

4. Zunehmende politische Polarisierung und Fragmentierung. Es wird immer schwieriger, gesellschaftlichen Konsens und politische Kompromisse zu finden. Im Jahr 2000 stellten die beiden stärksten Bundestagsfraktionen 81% der Abgeordneten, seit 2017 sind es nur noch 56% bei mittlerweile insgesamt sieben Parteien. Knappe Mehrheiten verlangen mehr partei- und koalitionsinterne Abstimmungen, um ein gemeinsames Stimmverhalten sicherzustellen, und damit zumeist eine stärkere Berücksichtigung der individuellen Wünsche einzelner Entscheidungsträger. Politiker müssen sich zudem vermehrt um Erkennbarkeit, Abgrenzbarkeit und mediale Präsenz bemühen. Sie sehen sich herausgefordert, schnelle Lösungen zu präsentieren und sich auf konkrete Maßnahmen festzulegen. In Summe: Es gibt immer weniger Zeit für eine handwerklich sorgfältige Gesetzesvorbereitung.

5. Kürzere Medienzeiten in der „Erregungsdemokratie“. Neue Medienformate und -technologien verringern die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit, so dass sich die Abfolge der gesellschaftlichen Debatten enorm beschleunigt. Auch Nachrichten über Gesetzesvorhaben können durch soziale Netzwerke in wenigen Sekunden an Millionen von Bürgern verbreitet – und von ihnen diskutiert – werden. Die Reaktionszeiten der politischen Akteure werden ebenso kürzer – mit zwei wichtigen Konsequenzen: Zum einen müssen Gesetzesprojekte immer früher und damit schneller in eine – zwischen den Ministerien abgestimmte – mediengerechte Formulierung gebracht werden. Zum anderen muss die Gesetzesvorbereitung immer schneller ablaufen (das BGB trat 1900 in Kraft, nachdem es in zwei Kommissionen 25 Jahre lang konzipiert und beraten wurde⁵,

⁵ Schubert, Werner (1978): Materialien zur Entstehungsgeschichte des BGB.

wohingegen heute komplexe Gesetzesvorhaben in weniger als einer Legislaturperiode abgeschlossen sein sollen). Hinzu kommen häufig spontane Gesetzgebungsinitiativen, die auf eine aktuelle politische Debatte reagieren: Fristen der GGO sind so nicht mehr einzuhalten und die Gefahr wächst, dass Schnelligkeit gegenüber Gründlichkeit in den Vordergrund tritt.⁶

Diese Rahmenbedingungen machen es für die Gesetzgebung zunehmend schwieriger, Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit zu erreichen. Einige Beispiele für solche Herausforderungen: Nur 12,3% der Anträge für das 2019 eingeführte Baukindergehalt betreffen Neubauvorhaben – der Großteil der bereitgestellten Mittel fließt in den Erwerb von Bestandswohnungen und führt somit nicht zur eigentlich angestrebten Entspannung des Immobilienmarkts.⁷ Mehr als die Hälfte der Unternehmen in Deutschland gibt an, dass sie „autonomen Bürokratieabbau“ betreiben – d.h., sie beachten nur noch die regulatorischen Vorschriften, die sie für am wichtigsten halten.⁸ Im Bereich des SGB II (Hartz IV) gibt es durchschnittlich ca. 60.000 Widersprüche pro Monat gegen behördliche Entscheidungen – in etwa 40% der Fälle wird für den Kläger entschieden.⁹

1.3 Antworten auf den Modernisierungsdruck gesucht

Vor dem Hintergrund der sich ändernden Rahmenbedingungen gibt es international etwa seit den 1970er Jahren einen Diskurs darüber, wie bessere Rechtsetzung gelingen kann.¹⁰ Dahinter steht auch die Einsicht, dass wirksame, adressatenfreundliche und vollzugstaugliche Gesetze einen Standortvorteil und Voraussetzung für die nationale Prosperität darstellen. Zahlreiche westliche Demokratien haben bereits entsprechende praktische Reformen umgesetzt. Die deutsche Bundesregierung konzentriert sich vor allem auf den Bürokratieabbau und die Messung des Erfüllungsaufwands. Dafür hat sie 2006 den NKR eingerichtet und vier Arbeitsprogramme zu besserer Rechtsetzung (2012, 2014, 2016 und 2018) aufgelegt.

Was ist der konkrete Maßstab für den Fortschritt dieser Anstrengungen? Wie weit ist Deutschland bereits gekommen? Welche zusätzlichen Antworten auf den Modernisierungsdruck durch veränderte Rahmenbedingungen sind in Zukunft noch erforderlich?

Gesetzgebung sollte Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit in allen Schritten des Entstehungsprozesses verfolgen. Im Fokus des Gutachtens stehen

6 Nationaler Normenkontrollrat (2019): Jahresbericht.

7 Deutscher Bundestag (2019): Antworten der Bundesregierung auf schriftliche Fragen, Drucksache19/7341.

8 Institut für Mittelstandsforschung (2019): Bürokratiawahrnehmung von Unternehmen.

9 Bundesagentur für Arbeit (2019): Widersprüche und Klagen SGB II.

10 Hecl, H. Hugh (1972): Review Article: Policy Analysis, *British Journal of Political Science*, 2/1, 83-108; Jantz, Bastian/Veit, Sylvia (2018): Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung, in: Veit, Sylvia (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Springer, 1-13; Mayntz, Renate (1980): Einleitung. Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Verlag Anton Hain Meisenheim, 1-17; Parsons, Wayne (2002): From muddling through to muddling up – Evidence based policy making and the modernisation of British government, *Public Policy and Administration*, 17/3, 43-60. Pressmann, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron B. (1973): *Implementation*, University of California Press; Sabatier, Paul (1986): Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, *Journal of Public Policy*, 6, 21-48; Wegrich, Kai (2009): Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich, *Zukunft Regieren, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 1/2009*, Bertelsmann-Stiftung; Weiss, Carol H. (1979): The Many Meanings of Research Utilization, *Public Administration Review*, 39/5, 426-431; Wollmann, Hellmut (1980): Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie*, Opladen, 9-48.

dabei die Ansprüche für Gesetzesvorbereitung in den Ressorts sowie für ihre Schnittstellen in Politik und Gesellschaft. Dies beinhaltet neben der Tätigkeit der ministeriellen Legisten auch die Übergabe des politischen Auftrags hierzu, die neutrale Qualitätskontrolle handwerklicher Aspekte von Gesetzentwürfen sowie die Evaluation von in Kraft getretenen Gesetzen nach Ablauf einer bestimmten Zeit (siehe Abbildung 2).

Übergabe an die Ministerialbürokratie. Die politische Willensbildung beinhaltet die Konsensfindung zwischen den Parteien und Fraktionen. Sie spielt vor allem eine Rolle, wenn sich neue Regierungen zusammenfinden (Stichwort: Koalitionsvertrag) und wenn große gesellschaftliche Themen diskutiert werden. Entsteht dabei ein politischer Konsens zu einer Frage, wird dieser meist an die ministerielle Gesetzesvorbereitung übergeben. Die drei Kriterien können dort umso einfacher berücksichtigt werden, je klarer das politische Ziel gefasst ist. Dies beinhaltet auch messbare Erfolgskriterien sowie eine realistische Zeitplanung, wann diese erfüllt sein können. Eine zu konkrete Festlegung auf eine bestimmte Lösung kann bessere Alternativen ausschließen – die Politik sollte sich daher primär auf die Zielformulierung konzentrieren.

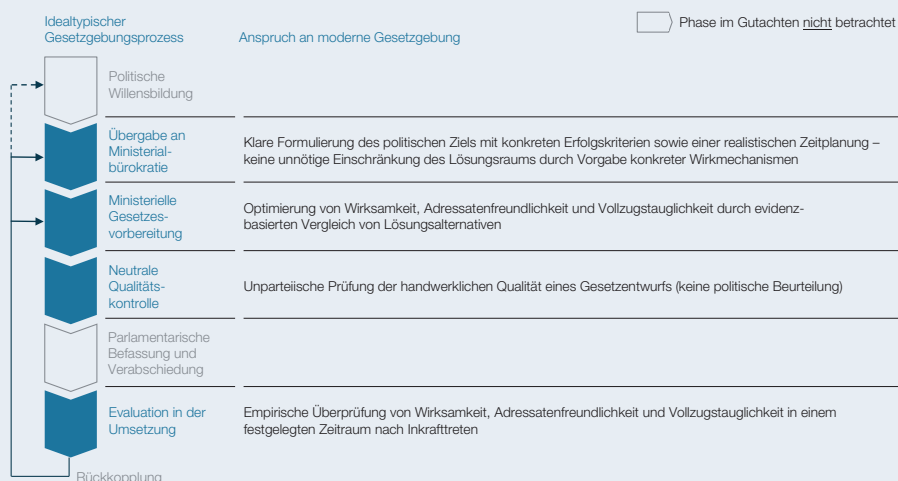
Ministerielle Gesetzesvorbereitung. Die ministerielle Gesetzesvorbereitung ist die entscheidende Phase für die Optimierung von Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit. Das federführende Ministerium erarbeitet einen Gesetzentwurf, bindet dabei Experten und relevante Akteure ein und stimmt den Text mit den übrigen Ressorts ab. Die Legisten sollten hierbei den Lösungsraum möglichst vollständig erschließen und verschiedene Optionen evidenzbasiert abwägen. Dabei kommt es oft darauf an, externes Wissen zu mobilisieren, um die beste Lösung im Sinne der drei Kriterien zu finden.

Neutrale Qualitätskontrolle. Nach der Ressortabstimmung zu einem Gesetzentwurf wird dieser im Kabinett sowie anschließend im parlamentarischen Verfahren diskutiert. Vorab ist es hilfreich, die handwerkliche Qualität eines Entwurfs im Sinne der drei Kriterien zu prüfen. Dies unterstützt Politik und Öffentlichkeit bei der Bewertung des Gesetzesvorhabens und setzt einen starken Anreiz für die Ministerialbürokratie, ihr Handwerk mit Sorgfalt zu verrichten.

Umsetzung und Evaluation. Erst die Umsetzung eines Gesetzes zeigt seine tatsächliche Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit. Es ist sinnvoll, diese Kriterien nach einem bestimmten Zeitraum objektiv zu evaluieren. Auf dieser Basis kann der Gesetzgeber um- oder nachsteuern.

ABBILDUNG 2

Ansprüche an moderne Gesetzgebung



Im Folgenden untersucht das Gutachten, wo die Gesetzgebung in Deutschland relativ zu diesen Ansprüchen heute steht (Kapitel 2 und 3). Auf dieser Grundlage entsteht ein Zielbild für die Zukunft, das sich an guten Praktiken aus dem Ausland sowie der Privatwirtschaft orientiert (Kapitel 4 und 5). Schließlich formuliert das Gutachten mögliche nächste Schritte für die Umsetzung (Kapitel 6).

1.4 Wertversprechen einer Modernisierung

Zuvor lohnt es sich jedoch, einen Schritt zurückzugehen: Warum ist die weitere Modernisierung der Gesetzesvorbereitung und ihrer Schnittstellen in Politik und Gesellschaft so wichtig? Was bringt sie insbesondere den Akteuren, die sich hierfür einsetzen müssten?

Gute Gesetzgebung ist ein Ziel, dem sich leicht zustimmen lässt. Bürger und Unternehmen profitieren offensichtlich von wirksamen und adressatenfreundlichen Gesetzen. Auch Verwaltungsmitarbeiter haben ein natürliches Interesse an vollzugstauglichen Normen, die ihre praktische Realität vor Ort berücksichtigen.

Gleichzeitig ist dieses Ziel sehr abstrakt, da es sich nicht auf konkrete Inhalte gesetzlicher Regelungen bezieht, für die es spezifische Betroffene und deren Interessen gibt. Es betrifft alle gleichermaßen und damit niemanden besonders.

Unmittelbare Veränderungen und Konsequenzen ergeben sich jedoch für Politiker und Legisten. Eine Modernisierungsagenda sollte daher insbesondere für diese Gruppen ein klares Wertversprechen formulieren.

Politiker müssen heute zunehmend damit um Stimmen werben, dass sie Lösungen für konkrete Probleme ihrer Wähler anbieten. Sie können immer weniger auf etablierte politische Weltbilder zurückgreifen, die eine klare Antwort auf jede wesentliche Frage in der öffentlichen Debatte liefern (z.B. mehr Staat oder weniger Staat). Vielmehr gilt es, sich jenseits von Ideologien als Problemversther und Macher zu positionieren.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zunächst kaum plausibel, dass Politiker die konkrete Lösungsfindung mehr der Ministerialbürokratie überlassen und sich auf das Formulieren von Zielen konzentrieren. Insbesondere (potenzielle) Minister könnten zudem die Stärkung einer neutralen Qualitätskontrolle als unwillkommene Einschränkung ihrer politischen Gestaltungsfreiheit begreifen.

Langfristig kann sich eine Selbstbindung an den „Mast der besseren Rechtsetzung“ jedoch auszahlen. Der politische Wettbewerb findet heute zwar mehr über (plakative) Lösungsangebote für konkrete Sachfragen statt. Das Vertrauen der Bürger in die tatsächliche Lösungsfähigkeit der Politik leidet jedoch trotzdem. Jüngstes Beispiel hierfür ist der hohe Zuspruch für den YouTuber Rezo und seine Fundamentalkritik an den etablierten Parteien (über 15 Millionen Aufrufe). Dieser Vertrauensverlust zeigt sich auch in der allgemeinen Zufriedenheit mit dem politischen System. Eine Umfrage der Bertelsmann Stiftung zeigt, dass im Jahr 2017 noch 53% der Deutschen der Demokratie sowohl als Prinzip als auch der gelebten Praxis hierzulande zustimmten. 2018 sank dieser Wert auf 46%.¹¹

11 Bertelsmann Stiftung (2019): Schwindendes Vertrauen in Politik und Parteien.

Laut einer Studie des Beamtenbunds halten aktuell 61% der Bürger den Staat nicht für ausreichend leistungsfähig.¹²

Aus der Perspektive von Politikern sollte es sich daher lohnen, in die tatsächliche Lösungsfähigkeit der Gesetzgebung als wesentlichen Mechanismus politischer Gestaltung zu investieren. Dies stärkt die Fähigkeit, politische Visionen unter zunehmend einschränkenden Rahmenbedingungen zu realisieren. Es ermöglicht, Wahlversprechen einzuhalten und damit nachhaltige Wählerzustimmung zu gewinnen. Auf lange Sicht stabilisieren wirksame, adressatenfreundliche und vollzugstaugliche Gesetze auch die demokratische Ordnung im Ganzen. Gerade auch im Vergleich mit zunehmend aufstrebenden autoritären Ländern muss die Demokratie in Deutschland Ergebnisse liefern, um ihre Legitimation zu erhalten.

Legisten stellen sich möglicherweise die Frage, ob Modernisierung letztlich nicht bloß weitere methodische Anforderungen, mehr Bürokratie und weniger Zeit für inhaltliche Arbeit an Gesetzen bedeutet. Etwas Neues umzusetzen bedeutet zudem in jedem Fall zunächst Aufwand, bei meist heute schon hoher Arbeitsbelastung.

Um die Legisten für eine Modernisierung zu gewinnen, ist es daher wichtig, die Vorteile umfassend zu verdeutlichen und das Potenzial schnell auszuschöpfen. Eine Öffnung des Lösungsraums schafft mehr Freiheit, kreativ zu arbeiten und durch eigenes Know-how zu einem positiven Ergebnis beizutragen. Besser strukturierte Kommunikationsprozesse innerhalb der Regierung und mit externen Akteuren können die Arbeitsbelastung verringern. Neue Formate wie Gesetzgebungslabore ermöglichen es Legisten, unmittelbarer mit Gesetzesadressaten und Vollzugsbehörden zusammenzuwirken und leichter zu verstehen, welche Auswirkungen bestimmte Regelungen in der Praxis haben.

Änderungen am Prozess der ministeriellen Gesetzesvorbereitung müssen dabei auch bestehende Anforderungen im Blick haben. Ziel muss ein bestmögliches Zusammenspiel von etablierten und neuen Mechanismen in diesem Schlüsselprozess des Regierens sein. Aufwand und Nutzen der Werkzeuge und Formate müssen in einem guten Verhältnis stehen. Neuerungen sollten sich daher zunächst in Pilotprojekten beweisen. Auch der Gesamtaufwand für die Befolgung eines neuen Vorgehensmodells sollte transparent sein und muss sich im Rahmen des Leistbaren bewegen. Bevor neue verbindliche Mechanismen hinzukommen, ist Bestehendes auf den Prüfstand zu stellen.

Wie genau diese Wertversprechen realisiert werden können, ist Gegenstand der folgenden Analysen und Empfehlungen.

¹² forsa Politik- und Sozialforschung (2019): dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst 2019.

2. Die Gesetzesvorbereitung heute

Als Grundlage für Wertungen und Empfehlungen des Gutachtens ist zunächst ein empirisches Verständnis der Ausgangslage erforderlich. Im Folgenden wird beschrieben, wie die Gesetzesvorbereitung in Deutschland formal abläuft und welche Umfeldfaktoren die praktische Ausführung des Verfahrens beeinflussen. Das Kapitel schließt mit einem Überblick, welche Mechanismen für bessere Rechtsetzung schon aus bisherigen Modernisierungsinitiativen entstanden sind.

2.1 Der Standardprozess nach der GGO

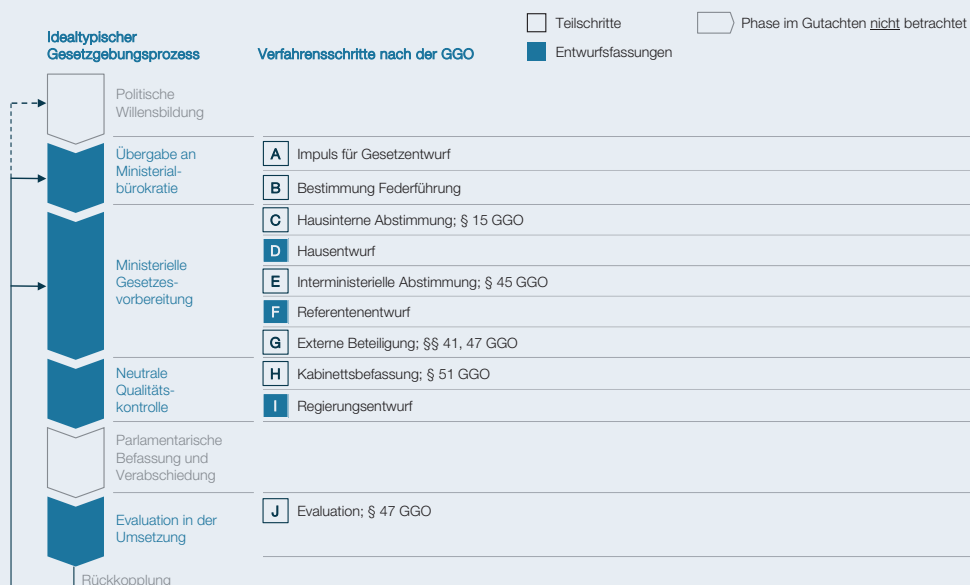
Die regierungsinterne Gesetzesvorbereitung verläuft heute in Teilschritten, die sich an den Vorgaben der GGO orientieren (siehe Abbildung 3). Einige dieser Teilschritte sind nur formell, aber nicht inhaltlich detailliert geregelt, wie etwa die hausinterne Abstimmung und die Art der Beteiligung.

Impuls für Gesetzentwurf und Bestimmung der Federführung. Der Anstoß zu einem neuen Gesetz kommt von der politischen Ebene oder aus der Verwaltung. Viele politische Impulse sind bereits im Koalitionsvertrag enthalten, andere entstehen aus aktuellen politischen Entwicklungen. Anstöße aus der Verwaltungsebene kommen aus der täglichen Arbeit der Referenten in den Bundesministerien (z.B. Umsetzung von EU-Richtlinien, fachliche Empfehlungen aus Bund-Länder-Arbeitsgruppen, Reaktion auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts). Federführer für die weitere Arbeit am Gesetz wird das Ressort, das nach dem Geschäftsverteilungsplan überwiegend zuständig ist. Beanspruchen mehrere Häuser die Federführung, entscheidet das Bundeskanzleramt.

Hausinterne Abstimmung. Das im federführenden Ressort zuständige Referat verfasst einen Rohentwurf. Hausintern sind meist weitere Referate beteiligt und müssen mitzeichnen. Die Legisten stehen dabei im Mittelpunkt: Sie entwerfen den ersten Textvorschlag und sind für Abstimmungsrunden und Einarbeitung der Rückläufe verantwortlich. Der resultierende Hausentwurf spiegelt einen Konsens innerhalb des Ressorts wider.

ABBILDUNG 3

Ablauf der ministeriellen Gesetzesvorbereitung (nach GGO)



Interministerielle Abstimmung und Referentenentwurf. Das federführende Ressort stimmt seinen Hausentwurf dann mit Bundesministerien und ggf. Beauftragten ab, deren Zuständigkeiten berührt sind (§ 45 Abs. 3 sowie § 21 Abs. 1 und 2 GGO). Ebenso erhält der Normenkontrollrat die Gelegenheit zur Stellungnahme, insbesondere zum Erfüllungsaufwand des Vorhabens (§ 45 Abs. 1 GGO). Parallel erfolgt die rechts-systematische und rechtsförmliche Prüfung durch das Bundesministerium der Justiz (§ 46 GGO). Für diese Abstimmungen und Prüfungen sieht die GGO jeweils eine Frist von vier Wochen vor, die nur dann kürzer ausfallen darf, wenn alle Beteiligten zustimmen (§ 50 GGO). Das Ergebnis dieser Phase ist der Referentenentwurf.

Externe Beteiligung. Das federführende Ressort muss möglichst frühzeitig externe Akteure einbinden (§ 47 GGO) – z.B. Experten und Vertreter organisierter Interessen. Dies kann in Form schriftlicher Stellungnahmen, Besprechungen oder Anhörungen geschehen. In der Praxis findet dies heute oft schon vor Abschluss des Referentenentwurfs statt. Neben externen Akteuren erhalten in diesem Schritt auch Bundesländer und kommunale Spitzenverbände Gelegenheit zur Stellungnahme. Im Gegensatz zu den regierungsinternen Abstimmungen ist dabei keine Mindestfrist vorgesehen. Den Geschäftsstellen der Fraktionen des Bundestags, dem Bundesrat und auf Wunsch einzelnen Parlamentsmitglieder wird der Entwurf formal vorgelegt (§ 48 GGO).

Kabinettsbefassung und Regierungsentwurf. Schließlich erstellen die Fachreferate des Bundeskanzleramts die Kabinettsvorlage. Diese enthält den Kabinettsvermerk mit Empfehlung zur Beschlussfassung (§ 22 GGO). Im Kabinett gilt die Vorlage als angenommen, wenn eine Mehrheit der Minister und die Bundeskanzlerin dafür stimmen. Damit wird der Referentenentwurf zum Regierungsentwurf. Bekommt die Vorlage keine Mehrheit im Kabinett, gibt es verschiedene Wege zur Konsensfindung, etwa ein Gespräch der zuständigen Kabinettsmitglieder unter Moderation des Chefs des Bundeskanzleramts oder eine Sitzung des Koalitionsausschusses unter Beteiligung diverser politischer Akteure.

Evaluation. Die GGO sieht vor, dass für jeden Gesetzentwurf „durch das federführende Ressort festzulegen [ist], ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind“ (§ 44 Abs. 7 GGO). Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau hat 2013 einen Grenzwert vereinbart, wann dies im Regelfall erforderlich ist: Gesetze und Verordnungen ab einem Wert von voraussichtlich mehr als 1 Mio. EUR-jährlichem Erfüllungsaufwand sollen nach ihrem Inkrafttreten evaluiert werden.

Box 1

Die Arbeit der Legisten

Legisten sind Referenten in den Ressorts, die mit der Rechtsetzung betraut sind. Zu ihren Aufgaben gehört es insbesondere, neue Gesetzestexte zu verfassen und mit anderen Ressorts abzustimmen. Die meisten Referenten verfügen über eine rechtswissenschaftliche Ausbildung. Das Entwerfen und Schreiben von Gesetzestexten ist jedoch auch im Jurastudium meist nicht Teil des Lehrplans.

Bei ihrer Arbeit sind Legisten angehalten, rund 40 Leitfäden und Arbeitshilfen zu berücksichtigen. Diese enthalten Hinweise zum methodischen Vorgehen – z.B. erläutert das „Handbuch der Rechtsförmlichkeit“, wie Gesetzestexte zu formulieren sind. Daneben gibt es zahlreiche Richtlinien und Empfehlungen, wie Legisten bestimmte wichtige Belange bei der Ausarbeitung neuer Gesetze zu berücksichtigen haben. Diese reichen von allgemeinen Zielen wie der Beschränkung des Erfüllungsaufwands zu spezifischen fachpolitischen Anliegen (z.B. Demografie-Check).

Um das Legistenhandwerk zu erlernen, gibt es ein – allerdings begrenztes – Angebot an Fortbildungen, veranstaltet von der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAKöV) und den einzelnen Ressorts. Bei der Formulierung von Gesetzestexten greifen Legisten zumeist auf Vorlagen aus früheren Vorhaben zurück oder werden von Kollegen im Ressort eingearbeitet. Unterstützt wird der Schreibprozess durch das Softwaretool eNorm, das Dokumentvorlagen und Formatierungshilfen anbietet.


2.2 Fallkonstellationen

Nicht alle Gesetzesvorhaben durchlaufen die Prozessschritte der Gesetzesvorbereitung in gleicher Weise. Dies gilt insbesondere für Dauer und Intensität der unterschiedlichen internen und externen Abstimmungen. Diese wird im Wesentlichen von vier Umfeldfaktoren beeinflusst (siehe Abbildung 4).

Dringlichkeit. Gesetzesvorhaben unterliegen immer einer gewissen zeitlichen Vorgabe. Je knapper die Zeit, desto enger sind die Fenster für die haus- und interministerielle Abstimmung sowie die Einbeziehung externer Akteure. Als Folge steht die Arbeit an den Textfassungen im Vordergrund, während Wirksamkeits- und Praxischecks oder die Evaluation von Lösungsalternativen in den Hintergrund treten. Dringlichkeitsklauseln in der

ABBILDUNG 4

Fallkonstellationen in der Gesetzesvorbereitung

Umfeldfaktoren	Mögliche Ausprägung
 Dringlichkeit	Langzeitprojekt  Enges Möglichkeitsfenster
 Politische Bedeutung	Apparatgesetz  Maximale Salienz
 Stakeholderlandschaft	Kein Zugriff auf repräsentative Stakeholder möglich  Einfacher Zugriff auf relevante Akteure
 Vorhandenes Regelungsumfeld	Tradiertes Regelungsumfeld  Neuland

GGO erlauben zudem in besonderen Situationen kürzere Fristen, z.B. für die Ressortabstimmung oder die Rechtsprüfung. Die Beschleunigung der Gesetzgebung insgesamt (siehe Kapitel 1) führt zu einer sehr häufigen Nutzung dieser Möglichkeit.

Politische Bedeutung. Mit der politischen Bedeutung des Gesetzes steigt auch der Druck auf die Ministerialverwaltung hinsichtlich der Ergebnisse. Ein hoch salientes (d.h. öffentlichkeitswirksames) Gesetz unterliegt anderen Voraussetzungen als ein „Apparatgesetz“ (d.h. ein vom Verwaltungsapparat initiiertes Gesetz ohne aktuelle politische Relevanz und Beachtung in der Öffentlichkeit). Tendenziell wollen sich umso mehr (auch politische) Akteure am Gesetzesvorbereitungsprozess beteiligen, je höher die Salienz des Vorhabens ist. Umgekehrt gilt, dass bei Apparatsgesetzen die interessierten Akteure meist bekannt sind und somit die Abstimmung und Einbindung nach eingespielten Abläufen erfolgen kann.

Stakeholderlandschaft. Wie gut und einfach Normadressaten und -vollzieher in den Prozess eingebunden werden können, hängt nicht zuletzt davon ab, wie leicht der Zugang zu einer repräsentativen Betroffenengruppe ist. Ein erschwerter Zugang zu relevanten bzw. repräsentativen Akteuren kann den Gesamtprozess verlangsamen oder eine längere Vorbereitungs- und Abstimmungsphase mit sich bringen. Dies gilt insbesondere dann, wenn gar keine Einbindung möglich ist. Umgekehrt gestaltet sich das Verfahren ungleich einfacher, wenn beispielsweise relevante Verbände ohnehin in regelmäßigem Austausch mit den zuständigen Legisten stehen.

Vorhandenes Regelungsumfeld. Ein bekanntes, tradiertes Regelungsumfeld ist oft geprägt durch eine hohe Anzahl vorhandener Normen und Vorgaben, in die sich das neue Gesetz einfügt (die umfangreiche deutsche Sozialgesetzgebung ist dafür ein Beispiel). Die Gesetzesvorbereitung muss sich in diesem Fall stark an existierenden Textfassungen und Modellen orientieren. Wird hingegen gesetzliches Neuland betreten (z.B. bei der Regulierung des autonomen Fahrens), ist der Lösungsraum offener und meist eine umfassende Folgenabschätzung erforderlich. Dies kann schwierig sein, weil oftmals noch kaum relevante empirische Daten vorliegen. In vielen Fällen müssen Ministerien die entsprechende Expertise erst aufbauen und ermitteln, welche Gruppen überhaupt von der Regelung betroffen sein werden.

Das Verständnis dieser Umfeldfaktoren hilft bei der Bewertung, welche Maßnahmen zur Modernisierung der Gesetzesvorbereitung für welche Fallkonstellation anwendbar oder besonders relevant sind (siehe Kapitel 5).

2.3 Bisherige Modernisierungsmaßnahmen

Das Ziel einer besseren Rechtsetzung und die Idee, Gesetze wirksam, vollzugstauglich und adressatenfreundlich zu gestalten, sind nicht neu. So hat die Bundesregierung in den Jahren 2012, 2014, 2016 und 2018 Arbeitsprogramme zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung gestartet.¹³ Hinzu kommen Mechanismen, die eine bessere Rechtsetzung fördern können, aber nicht unmittelbar aus den Arbeitsprogrammen resultieren. Dazu zählen insbesondere die Verwendung von FIM (Förderales Informationsmanagement) in der Verwaltungsdigitalisierung und das Projekt eGesetzgebung, das formal im Programm „IT-Konsolidierung des Bundes“ verankert ist.¹⁴

¹³ Bundesregierung (2018): Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau; Bundesregierung (2016): Arbeitsprogramme Bessere Rechtsetzung.

¹⁴ <http://egesetzgebung.bund.de/>; <https://fimportal.de/>

Im Folgenden sind die relevanten Neuerungen in der Gesetzgebung beschrieben. Zusammenfassend ist festzustellen, dass zahlreiche Mechanismen bislang nur pilothaft oder punktuell zum Einsatz kommen. Andere befinden sich noch gänzlich im Konzeptstadium (siehe Abbildung 5).

Mechanismen für höhere Wirksamkeit

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren folgende neue Mechanismen initiiert, die insbesondere die höhere Wirksamkeit von Gesetzen fördern sollen:

Wirksam regieren. Das Referat „wirksam regieren“ im Bundeskanzleramt hilft den Ressorts dabei, bürgerorientierte und in ihrer Wirkung erprobte Lösungen zu entwickeln, um (politische) Ziele zu erreichen. Dabei wird die Wirksamkeit mit verschiedenen Ansätzen des „Testens“ und der Evidenzbasierung überprüft. Das Vorgehen gliedert sich in vier Phasen: Mitarbeiter aus dem Referat „wirksam regieren“ sichten zunächst gemeinsam mit dem bzw. den Legisten vorhandenes Wissen und verschaffen sich einen Überblick über die betroffenen Personen und die vorliegende Situation (Verstehen). Dann erarbeiten sie gemeinsam mit Bürgern Ideen zu neuen bzw. alternativen Lösungen (Designen). Anschließend werden Prototypen erarbeitet und praktisch getestet (Testen). Zuletzt wertet das Team die während des Testens erhobenen Daten aus und stellt die Ergeb-

ABBILDUNG 5

Ausgewählte bestehende Mechanismen im Überblick

	Mechanismus	Kurzbeschreibung	Reifegrad
Mechanismen für höhere Wirksamkeit	wirksam regieren	Referat im Bundeskanzleramt unterstützt mit experimentellen Methoden Ministerien bei Wirkungsanalysen, dabei steht der Bürger als Normadressat im Fokus	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Punktueller Anwendung
	Foresight	Entwicklung und Diskussion von Zukunftsszenarien, um frühzeitig Erkenntnisse zu gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen zu erkennen und zu berücksichtigen	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Punktueller Anwendung
	Evaluierung	Evaluierung von Gesetzesvorhaben nach Ablauf von fünf Jahren (bei Überschreiten von Schwellenwerten beim Erfüllungsaufwand)	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> Etabliert
Mechanismen für höhere Adressatenfreundlichkeit	Beteiligungsplattformen („ePartizipation“)	Vorhaben im Arbeitsprogramm der Bundesregierung, Bürger und Organisationen, zukünftig digital an Gesetzesvorbereitung zu beteiligen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Konzeptstadium
	Reallabore	Ermöglichen von Praxistests für Gesetze, z.B. durch Feldexperimente oder Experimentierklauseln	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Punktueller Anwendung
	Redaktionsstab Rechtssprache	Ausgebildete Sprachwissenschaftler prüfen Gesetze auf sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> Etabliert
Mechanismen für höhere Vollzugstauglichkeit	Ermittlung Erfüllungsaufwand	Verfahren, um Bürokratiekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung zu berechnen	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> Etabliert
	E-Government-Prüfleitfaden	Arbeitshilfe, um Hindernisse für Digitaltauglichkeit (digitale Verwaltungsinteraktionen, automatisierte interne Prozesse) zu ermitteln und auszuräumen	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Pilotprojekt
	Föderales Informationsmanagement (FIM)	Standardisierte Informationen für den Gesetzesvollzug (Leistungsbeschreibungen, Formulardatenfelder und Geschäftsprozessmodelle)	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Punktueller Anwendung
Mechanismen zur prozessübergreifenden Stärkung der Gesetzesvorbereitung	eGesetzgebung	Medienbruchfreie digitale Unterstützung des Gesamtprozesses, Werkzeuge für die Erstellung von Textfassungen, Download von Arbeitshilfen und Leitfäden	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Pilotprojekt
	Zentrum für Rechtsetzung	Vorhaben im Arbeitsprogramm der Bundesregierung, eine zentrale Organisation für Wissensmanagement und Fähigkeitsaufbau zum Thema Rechtsetzung zu schaffen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Konzeptstadium

nisse für den weiteren Entscheidungsprozess bereit (Auswerten). Dem federführenden Ressort stehen dabei verschiedene Methoden und Formate zur Auswahl – Experimente, Workshops, Bürgerbefragungen usw. – um die wirksamste Lösung zu ermitteln.¹⁵

Foresight. Frühzeitige Erkenntnisse zur gesellschaftlichen und technologischen Entwicklung helfen dabei, die Wirkungsorientierung zu stärken. Hierfür haben verschiedene Bundesministerien Projekte zur strategischen Vorausschau (Foresight) eingerichtet, d.h. zur Entwicklung und Diskussion von Zukunftsszenarien. Von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik werden entsprechende Methodenseminare angeboten. Ziel ist es, mit Hilfe explorativer Methoden Trends z.B. in der Außen- und Sicherheitspolitik, aber auch in anderen Bereichen, wie der Forschungs- und Innovationspolitik, zu erkennen und zu beschreiben.

Evaluation. Die GGO sieht eine Evaluation der Umsetzung von Gesetzen vor (§ 44 Abs. 7 GGO). Diese findet regelmäßig statt, wenn der Erfüllungsaufwand 1 Mio. EUR übersteigt (z.B. soll das Mindestlohngesetz von 2014 im Jahr 2020 evaluiert werden). Im Rahmen des Arbeitsprogramms 2018 sieht die Bundesregierung vor, Evaluationen zukünftig standardisierter durchzuführen sowie die Prozesstransparenz und Mitwirkungsmöglichkeiten für die von einem Gesetz betroffenen Akteure zu erhöhen.

Mechanismen für höhere Adressatenfreundlichkeit

Weitere neue Mechanismen zielen vorrangig auf die Einbindung von Bürgern und Unternehmen als die Adressaten von Gesetzen:

Beteiligungsplattformen (ePartizipation). Das Arbeitsprogramm 2018 sieht vor, eine digitale Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe der Bundesregierung zu schaffen. Diese soll für organisierte Interessen (z.B. Verbände) und einzelne Bürger offenstehen.

Reallabore. Gesetzliche Experimentier- und Generalklauseln (z.B. § 2 Abs. 7 Personenbeförderungsgesetz¹⁶) erlauben die zeitlich befristete und räumlich begrenzte Aufhebung geltender Regeln. Dies wiederum ermöglicht Unternehmen sowie Verwaltung Feldexperimente, um neue Ideen praktisch auszuprobieren. Hierzu gehört z.B. der Betrieb von autonomen Fahrzeugen, um diese technisch weiterzuentwickeln, aber auch Erkenntnisse für zukünftige Regulation zu sammeln.¹⁷

Redaktionsstab Rechtssprache. Der Redaktionsstab ist im Jahr 2009 aus der Initiative „verständliche Gesetze“ entstanden und hat sich seitdem als dauerhafte Organisation etabliert. Die sprachliche Prüfung ist nun Teil der gesamthaften Rechtsprüfung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) (§ 46 GGO). Ausgebildete Sprachwissenschaftler untersuchen alle Gesetze auf sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit. Der Maßstab für Verständlichkeit variiert dabei je nach betroffener Personengruppe: Wenn der jeweilige Gesetzestext die Breite der Gesellschaft betrifft, muss er höheren Anforderungen genügen, als wenn er fachspezifische Inhalte reguliert und sich an Experten richtet.

¹⁵ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/wirksam-regieren/regierungsstrategie-wirksam-regieren-427386>

¹⁶ § 2 Abs. 7 PBefG: „Zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel kann die Genehmigungsbehörde auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften dieses Gesetzes oder von auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Dauer von höchstens vier Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“.

¹⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019): Freiräume für Innovationen – Das Handbuch für Reallabore.

Box 2

eNotar: digitale Verwaltungsinteraktionen beim Immobilienerwerb

Bereits heute gibt es regulatorische Vorhaben, die dem Motto „erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ folgend, großen Wert auf eine intensive Vorabprüfung der Wirksamkeit und Praktikabilität gesetzlich normierter Verfahren legen und auf höhere Adressatenfreundlichkeit mittels Digitalisierung zielen. Ein solches Beispiel ist das Projekt eNotar.

In Deutschland werden jährlich mehr als eine Million Immobilienverträge notariell beurkundet. Die Abwicklung dieser Verträge mit einem Umsatzvolumen von 237 Mrd. EUR (2016) ist ein Paradebeispiel für Datenbürokratie in der analogen Verwaltungswelt. Die relevanten Daten werden zuerst von Notaren erhoben und verarbeitet. Dies geschieht anschließend noch mehrmals in verschiedenen Verwaltungsstellen – von der Denkmal- oder Naturschutzbehörde bis hin zum Finanzamt (Grunderwerbsteuer).

Die Abwicklung von Immobilienverträgen zwischen Notariat, Verwaltungsstellen und Grundbuchamt gehört zu den rund 575 Verwaltungsleistungen, die bis 2022 nutzerfreundlich online verfügbar sein sollen (OZG-Umsetzungskatalog). Vor diesem Hintergrund haben NKR, Bundeskanzleramt, Statistisches Bundesamt und Bundesnotarkammer (BNotK) das Konzept eNotar entwickelt.

Hierfür fanden zunächst ganztägige Praktikerworkshops statt, um anhand von Musterfällen den idealen Soll-Prozess der Vertragsabwicklung zu identifizieren. Teilnehmer dieser Workshops waren Verwaltungspraktiker aus allen beteiligten Stellen.

Auf Grundlage der Ergebnisse entwickelte eine Steuerungsgruppe dann einen Vorschlag, wie eine digitale Vertragsabwicklung zukünftig aussehen könnte, und identifizierte den damit verbundenen Rechtsanpassungsbedarf.

Mechanismen für höhere Vollzugstauglichkeit

Auch für höhere Vollzugstauglichkeit sind im Lauf der bisherigen Modernisierungsanstrengungen spezifische Mechanismen entstanden:

Erfüllungsaufwandsermittlung. Das am weitesten entwickelte Instrument ist die Berechnung des Erfüllungsaufwands (§ 2 NKR, §§ 43-44 GGO). Diese bezieht neben den Kosten für Bürger und Unternehmen auch Kosten in der öffentlichen Verwaltung ein. Die Methodik ist seit 2011 im Einsatz und wurde seitdem kontinuierlich weiterentwickelt. Legisten können heute einen umfassenden Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands nutzen. Bei der Ausführung unterstützt sie das Statistische Bundesamt. Die von den Ressorts vorgelegte Berechnung des Erfüllungsaufwands prüft der NKR auf Plausibilität.

E-Government-Prüfleitfaden. NKR und IT-Planungsrat stellen diesen Leitfaden seit 2013 bereit. Er bietet Anhaltspunkte, wie sich Verwaltungsabläufe digital optimieren lassen. Legisten beantworten dazu Prüffragen: Wie läuft das Verfahren zwischen Behörden ab? Welche Daten und Informationen werden für das Verwaltungsverfahren benötigt? Wie liegen diese beim Normadressaten vor – elektronisch/nicht elektronisch? Welche Daten und Formulare können medienbruchfrei übertragen werden? Der E-Government-Prüfleitfaden hat bisher aber nur geringe Anwendung gefunden.

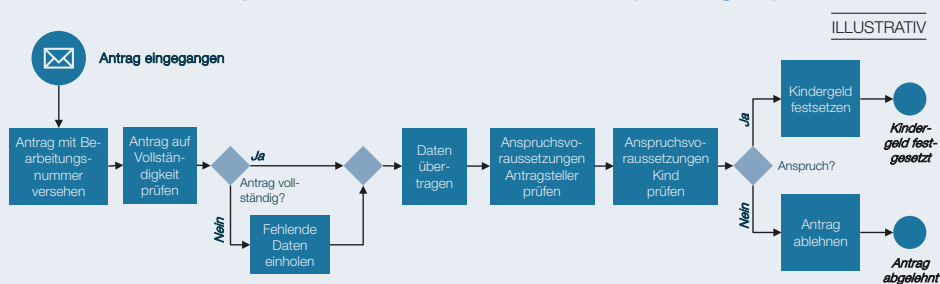
Föderales Informationsmanagement (FIM). FIM definiert Regeln für die einheitliche Beschreibung von Verwaltungsleistungen, Formularfelder sowie die Modellierung von behördlichen Abläufen gemäß des internationalen BPMN-Standards zur Darstellung von Geschäftsprozessen (siehe Abbildung 6).¹⁸ Das Instrument wurde 2011 als Teil der Nationalen E-Government-Strategie eingeführt, um einheitliche Informationen für den (häufig kommunalen) Vollzug von Bundesgesetzen bereitzustellen. Damit wird es leichter, flächendeckende digitale Lösungen zu erstellen. Im Zuge der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes entstehen aktuell für jede bundesgesetzlich geregelte, aber dezentral ausgeführte Verwaltungsleistung entsprechende standardisierte Stamminformationen für die drei FIM-Kategorien Verwaltungsleistungen, Formularfelder und Verwaltungsprozesse. FIM hilft jedoch nicht nur, bestehende Gesetze für den Vollzug zu „übersetzen“. Perspektivisch können FIM-Prozessmodelle auch eine Grundlage bilden, um die praktischen Auswirkungen möglicher Gesetzesänderungen aus Sicht der zuständigen Behörden zu simulieren. Würden die Prozessdarstellungen auf Grundlage des DMN-Standards zudem um Entscheidungsbäume ergänzt, könnten wesentliche Regelungsinhalte – Verfahrens- und Entscheidungsabläufe – bildlich und damit leichter verständlich dargestellt werden.¹⁹

18 <https://www.fimportal.de>

19 Institut für den öffentlichen Sektor (2018): Nicht beim Onlinezugang stehen bleiben – Potenziale der Automatisierung nutzen.

ABBILDUNG 6

Vereinfachtes Beispiel für ein FIM-Prozessmodell (Kindergeld)



QUELLE: Angelehnt an Darstellung in „Institut für den öffentlichen Sektor (2018): Nicht beim Onlinezugang stehen bleiben“

Mechanismen zur prozessübergreifenden Stärkung der Gesetzesvorbereitung

Die bislang genannten Mechanismen nehmen jeweils spezifische Qualitätsaspekte in den Fokus. Daneben gibt es auch Bemühungen, die Gesetzesvorbereitung prozessübergreifend zu stärken:

eGesetzgebung. Das Projekt eGesetzgebung baut seit 2016 ein neues IT-Verfahren für den Gesetzgebungsprozess insgesamt auf. Zentrales Projektziel ist die medienbruchfreie Kommunikation zwischen Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Vermittlungsausschuss und Bundespräsidialamt. Dazu werden nicht nur die Schnittstellen zwischen den Ressorts, sondern auch die Schnittstellen und Darstellungsformen bei der Zuleitung an den Bundestag und den Bundesrat betrachtet. Zudem strebt das Projekt an, die Legisten beim Verfassen von Rechtstexten zu unterstützen und ihnen die Anwendung der Arbeitshilfen und Leitfäden mit digitalen Hilfsmitteln zu erleichtern. Geplant sind bereits eine elektronische Zeitplanung (eZeitplanung) und Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP) sowie weitere Kollaborationswerkzeuge, wie z.B. ein Projektkalender oder die Möglichkeit zum gemeinsamen digitalen Bearbeiten von Entwürfen.²⁰

Zentrum für Rechtsetzung. Die im Arbeitsprogramm 2018 vorgesehene Einrichtung soll Legisten handwerklich aus- und weiterbilden. Vorgesehene Lehrinhalte umfassen: Analysen komplexer Problemlagen, vorausschauende Wirkmodellierung, Bürgerbeteiligung sowie adressaten- und praxisorientierte Gestaltung von Rechtstexten unter Nutzung vorhandener Daten.

²⁰ <http://egesetzgebung.bund.de/>

3. Stärken und Defizite

Im Folgenden werden vorhandene Stärken und Defizite der ministeriellen Gesetzesvorbereitung und ihrer Schnittstellen in Politik und Gesellschaft dargestellt. Den normativen Maßstab für diese Bewertung bilden die zu Beginn dargestellten Ansprüche an gute Gesetzgebung (siehe Kapitel 1.3). Als empirische Grundlage dienen Interviews mit über 30 Legisten und leitenden Beamten aus Bundes- und Landesministerien²¹ sowie Vertretern der kommunalen Spitzenverbände.

3.1 Stärken

Der Status quo der Gesetzgebung weist hinsichtlich der Berücksichtigung von Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit sechs besondere Stärken auf (siehe Abbildung 7). Diese können Ausgangspunkte für die weitere Modernisierung bilden (siehe Kapitel 4).

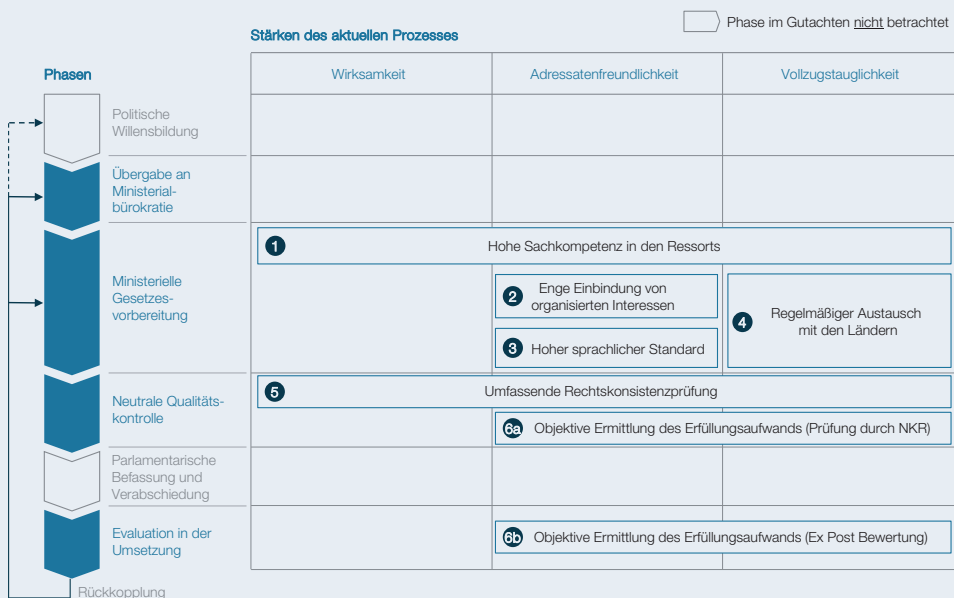
1. Hohe Sachkompetenz in den Ressorts. Legisten in den Fachressorts beschäftigen sich oft über lange Zeiträume – auch über Legislaturperioden hinweg – mit unterschiedlichen regulatorischen Aspekten einer Thematik. Entsprechend breit und tiefgehend ist ihre Kompetenz in ihrem jeweiligen Fachbereich. Der enge Austausch mit Wissensträgern in nachgeordneten Behörden und Instituten bietet eine zusätzliche Quelle spezialisierter Expertise. Das institutionelle Vorhalten dieses Sachwissens vereinfacht die objektive Bewertung und Einschätzung der von Interessengruppen vorgetragenen Punkte und führt zu einem inhaltlichen Austausch auf Augenhöhe.

2. Enge Einbindung von organisierten Interessen. Die von der GGO vorgeschriebene Einbindung der relevanten Verbände erfolgt meist frühzeitig – oft bevor ein Referentenentwurf vorliegt. Legisten stehen zumeist in regelmäßiger Verbindung mit den relevanten organisierten Interessengruppen, auch unabhängig von konkreten Gesetzesinitiativen. Die Teilnahmen an fachlich relevanten Veranstaltungen (z.B. Symposien, Podiumsdiskussionen, Messen) führt zu einem vertieften Dialog über den formalen schriftlichen Austausch hinaus.

²¹ Befragt wurden Angehörige des BKAm, BMI, BMAS, BMVI, BMWi, BMEL, BMU, BMF und BMJV.

ABBILDUNG 7

Sechs besondere Stärken im heutigen Gesetzgebungsprozess



3. Hoher sprachlicher Standard. Auf Grund der juristischen Fachkenntnisse von Legisten weisen bereits frühe Entwurfsfassungen von Gesetzen meist eine hohe rechts-sprachliche Qualität auf. Der Redaktionsstab Rechtssprache im BMJV unterstützt die Ressorts bei der sprachlichen Verfeinerung und hilft dabei, Verständlichkeit für die jeweilige Zielgruppe sicherzustellen. Die im Redaktionsstab tätigen Sprachwissenschaftler arbeiten dabei eng mit den Legisten zusammen und können auch schon vor der formellen Einbindung gemäß GGO konsultiert werden.

4. Regelmäßiger Austausch mit den Ländern. Die Bundesressorts beziehen die Länder durch regelmäßige Bund-Länder-Arbeitsgruppen zu bestimmten Regelungsbe-reichen in die Anbahnung von Gesetzesvorhaben und Vorbereitung konkreter Entwürfe ein. Diese Gremien bestehen oft seit vielen Jahrzehnten und bieten den Ländern die Möglichkeit, ihre politischen Interessen und insbesondere die Belange der Vollzugsebene im stetigen Dialog mit dem zuständigen Bundesressort einzubringen.

5. Umfassende Rechtskonsistenzprüfung. Neue Gesetzesvorhaben müssen sich in das bestehende nationale Regelungssystem einfügen und europäischen bzw. anderen transnationalen Vorgaben folgen. Die GGO sieht daher vor, dass ein Gesetzesvorhaben nicht nur zwischen den betroffenen Ressorts abzustimmen ist, sondern auch einer Rechtsprüfung unterzogen wird. Hierbei prüft das BMJV, ob der vorliegende Entwurf mit den Vorgaben des Grundgesetzes und des EU-Rechts vereinbar ist und ob er ggf. Normen in anderen Gesetzen berührt oder sogar aushebelt.

6. Ermittlung des Erfüllungsaufwands. Das federführende Ressort ist verpflichtet, den voraussichtlichen Erfüllungsaufwand für Bürger, Unternehmen und Verwaltung nach klaren methodischen Regeln zu berechnen (mit Hilfe der Abteilung Bürokratiekosten-messung im Statistischen Bundesamt). Der NKR führt eine unabhängige Prüfung dieser Berechnung durch. Das Bundeskanzleramt macht die korrekte Einbindung des NKR zur Voraussetzung für die Befassung des Kabinetts mit einem Referentenentwurf. Insge-samt ergibt sich damit eine auch im internationalen Vergleich besonders umfassende Beleuchtung der Kostenseite von Gesetzesfolgen. Sie ist auch Teil der Evaluation in der Umsetzung. Gemäß Beschluss des Staatssekretärsausschusses „Bürokratieabbau“ muss nach drei bis fünf Jahren eine Ex-post-Bewertung stattfinden, sobald Gesetze laut der ursprünglichen Vorhersage mehr als 1 Mio. EUR Kosten für Bürger, Wirtschaft oder Verwaltung oder mehr als 100.000 Stunden Aufwand für Bürger verursachen.²²

²² <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/267760/444152/a50b2b0987ab4865b-514116498d73ba2/2014-02-11-evaluierungsstudie-data.pdf>

3.2 Defizite

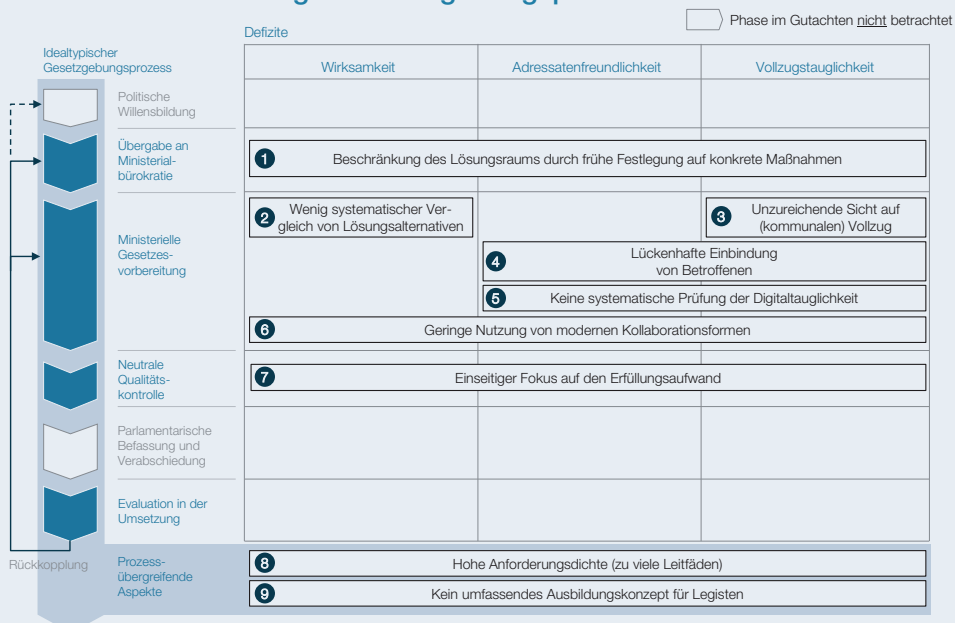
Die Interviews mit Beteiligten der Gesetzgebung zeigen deutlich: Das Verfahren nach der GGO bietet grundsätzlich einen geeigneten prozessualen Rahmen. Gerade vor dem Hintergrund sich schnell ändernder Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 1.2) ist es heute jedoch oftmals nicht möglich, Buchstaben und Geist der bestehenden Regeln zu befolgen. Ein Abgleich mit den oben skizzierten Ansprüchen an ministerielle Gesetzesvorbereitung und ihre Schnittstellen in Politik und Gesellschaft (siehe Kapitel 1.3) zeigt an verschiedenen Stellen im Prozess Anpassungsbedarf. Konkret gibt es neun Defizite (siehe Abbildung 8).

1. Beschränkung des Lösungsraums durch frühe Festlegung auf konkrete Maßnahmen. Impulse für Gesetzentwürfe stammen in der Regel aus politischen Absprachen und Leitungsvorgaben. Eine besondere Rolle spielt hierbei immer mehr der Koalitionsvertrag – aus zunehmend höheren politischen Gegensätzen zwischen Regierungsparteien entsteht die Notwendigkeit für konkrete Absprachen zu Beginn der Legislaturperiode. In vielen Fällen ist dabei ein politisches Ziel (z.B. bezahlbarer Wohnraum in Städten) direkt mit der Forderung nach einer bestimmten gesetzlichen Lösung verbunden (z.B. Mietpreisbremse). Solche Vorgaben beruhen selten auf einem Vergleich der verfügbaren Optionen hinsichtlich Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit (dies können die Parteiapparate in ihrer jetzigen Form auch kaum leisten). Mit der frühen Festlegung auf konkrete Instrumente verengt sich der Spielraum für die Ministerialbürokratie gleich zu Beginn – sie muss dann im weiteren Verfahren alternative, möglicherweise besser geeignete Lösungen übergehen.

2. Wenig systematischer Vergleich von Lösungsalternativen. Auch wenn die Ressorts den erforderlichen Gestaltungsspielraum haben, findet selten ein genuin lösungsoffener Vergleich der verfügbaren Optionen statt. Über die umfangreiche Ressortforschung holen die Ministerien zu vielen Fragen externe Perspektiven ein und sammeln zahlreiche Daten. Die wissenschaftliche Herangehensweise erstreckt sich jedoch meist nicht auf die Arbeit an Gesetzentwürfen. Legisten beginnen diese typischerweise nicht mit der Analyse, ob es überhaupt einer Regelung bedarf und wenn ja, welche Bandbreite an Regelungsmöglichkeiten für das gesetzte Ziel verfügbar ist und wie diese sich gerade hinsichtlich ihrer Wirksamkeit unterscheiden. In den meisten Fällen steht schon

ABBILDUNG 8

Neun Defizite im heutigen Gesetzgebungsprozess



sehr früh ein sehr konkreter, textlich ausformulierter Lösungsvorschlag im Raum, der anschließend nur noch abgestimmt und verfeinert wird. Dieser lenkt schon durch seine Sprache – meist besteht der Text aus Änderungsbefehlen zu bestehenden Normen – den Fokus der Abstimmung auf juristische Aspekte und verstellt häufig genug den Blick auf Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit. Rechtswissenschaftliche Laien werden vom weiteren Diskurs ausgegrenzt.

3. Unzureichende Sicht auf kommunalen Vollzug. Laut GGO müssen die Ressorts die kommunalen Spitzenverbände einbinden, wenn ein Gesetz Städte und Gemeinden betrifft. Für die Herstellung von Vollzugstauglichkeit ist es typischerweise besonders hilfreich, wenn das federführende Ressort direkt mit fachkundigen Sachbearbeitern und Führungskräften aus den Kommunen interagieren kann. Die OZG-Digitalisierungslabore haben die Wichtigkeit dieser Perspektive gezeigt, um Lösungen zu schaffen, die praktisch funktionieren. In der Gesetzesvorbereitung besteht jedoch heute hierfür keine Verbindlichkeit und die Legisten können noch kaum auf Formate zurückgreifen, die eine pragmatische Einbindung kommunaler Vertreter ermöglichen.²³ Dieser Befund gilt in ähnlicher Weise für weitere Akteure, die gesetzliche Vollzugsaufgaben ausführen.

4. Lückenhafte Beteiligung der Betroffenen. Die GGO räumt betroffenen Stakeholdern explizit die Möglichkeit ein, ihre Interessen in die Gesetzesvorbereitung einzubringen. Dabei handelt es sich um private Interessenträger genauso wie um kommunale Spitzenverbände. Die Interaktion findet dort, wo es organisierte Gruppen gibt, auch über gut eingespielte, kontinuierliche Interaktionen statt (siehe oben). Es gibt allerdings keine verbindlichen Regeln, wie die Einbindung im Detail erfolgen muss, wenn ein konkretes Gesetz auf dem Weg ist. Abgesehen von der Vorgabe, dass die Einbindung frühzeitig zu erfolgen hat, müssen sich die Ressorts weder an bestimmte Fristen halten noch gibt es Richtlinien für den Umgang mit Stellungnahmen der Betroffenen. Gerade wenn ein Gesetzesvorhaben unter Zeitdruck steht, priorisieren Legisten daher regierungsinterne Abstimmungen oft höher als die Beteiligung externer Akteure.

Weiterhin gibt es Regelungsbereiche mit weniger organisierten Interessenvertretungen, oder in denen zunächst unklar ist, wer zum Kreis der Betroffenen gehört. Die Einbindung von Interessen gleich welchen Organisationsgrades sollte jedoch in einem möglichst ausgewogenen Verhältnis stehen. Derzeit gibt es keinen Rahmen, um dies sicherzustellen. Legisten interagieren nach ihrem Ermessen mit den ihnen bekannten Stakeholdern und Verbänden. Es fehlt an geregelten Verfahren und Instrumenten, um Betroffene strukturiert zu ermitteln und verschiedene Arten von Stakeholdern gleichermaßen einzubinden.

5. Keine systematische Prüfung der Digitaltauglichkeit. Die Möglichkeit, nutzerfreundliche digitale Verwaltungsinteraktionen anzubieten, sowie die Automatisierbarkeit interner Prozesse spielt eine zunehmend größere Rolle für Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit. Die Gesetzesvorbereitung hinkt dieser Entwicklung aktuell noch hinterher. Den meisten Legisten fehlen Wissen und praktische Arbeitshilfen, um die Auswirkungen spezifischer Normen auf Digitalisierung in der Umsetzung zu überblicken. Der E-Government-Prüfleitfaden deckt zwar bereits zahlreiche wichtige Aspekte ab, kommt bislang jedoch nur sehr beschränkt zum Einsatz (siehe Kapitel 4.5).

23 Nationaler Normenkontrollrat (2019): Jahresbericht.

6. Geringe Nutzung von modernen Kollaborationsformen. In der heutigen Gesetzesvorbereitung entsteht in nahezu allen Fällen sehr früh ein ausformulierter Textentwurf (siehe oben). Dieser bildet die Grundlage für eine Reihe sequenzieller Abstimmungen im Haus, mit den Ressorts, mit Betroffenen, im Kabinett und schließlich im Parlament. Gerade in der Phase vor der Rückübergabe in den politischen Raum stößt ein solches Vorgehen heute vielfach an seine Grenzen. Bei hoher Komplexität der Sachfragen, hoher Unsicherheit über Wirkungen oder auch einer besonders großen Zahl relevanter Stakeholder ist eine Verdichtung der Interaktion durch agile Präsenzformate zwischen den Prozessbeteiligten hilfreich. Ansonsten geht Wissen zwischen den Zeilen von Entwürfen und Stellungnahmen verloren – oftmals finden die Beteiligten nicht einmal gemeinsame Begriffe für den Problemkontext und reden so aneinander vorbei. Dieses Phänomen gibt es in einer zunehmend komplexen Welt nicht nur in der Gesetzgebung. In der Privatwirtschaft genauso wie in der öffentlichen Verwaltung nutzen Organisationen daher zunehmend Labormethoden, um komplexe Fragen in einer weniger formalisierten und stark ergebnisorientierten Arbeitsweise schneller zu lösen. Auch die Vorbereitung zahlreicher Gesetze kann hiervon profitieren. Mit dem Angebot „wirksam regieren“ gibt es dafür bereits einen Startpunkt – diesen Ansatz gilt es jetzt auszuweiten.

7. Einseitiger Fokus auf den Erfüllungsaufwand. Bei der politisch neutralen Qualitätskontrolle von Gesetzentwürfen steht heute die korrekte Berechnung des Erfüllungsaufwands sehr klar im Vordergrund. Es gibt keine formalen Mechanismen, um zu prüfen und transparent zu machen, ob und wie die Ressorts das Kriterium der Wirksamkeit sowie weitere nicht unmittelbar kostenbezogene Aspekte von Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit berücksichtigt haben.

8. Hohe Anforderungsdichte (zu viele Leitfäden). Bei der Vorbereitung von Gesetzen müssen Legisten heute einer Vielzahl methodischer Anforderungen folgen. Neben den Regeln der GGO gibt es rund 40 verschiedene Leitfäden und Arbeitshilfen.²⁴ Einige Ministerien verweigern in der Ressortabstimmung ihre Mitzeichnung, wenn Leitfäden aus ihrem Haus bei der Erstellung nicht berücksichtigt werden. So ist mittlerweile ein kaum noch zu überblickendes Anforderungsdickicht entstanden. Von Beteiligten ertönt immer lauter der Ruf nach einem „Bürokratieabbau des Bürokratieabbau“. Diese Entwicklung hat auch eine organisatorische Wurzel. Unterhalb des Staatssekretärsausschusses für das laufende Arbeitsprogramm gibt es keine zentrale Stelle, die über Konsistenz der bestehenden Vorgaben sowie den hiermit verbundenen Gesamtaufwand für die Legisten wacht. Die Ressorts und weitere am Verfahren beteiligte Akteure können ihre Anforderungen für die Legisten relativ eigenständig formulieren.

9. Kein umfassendes Ausbildungskonzept für Legisten. Legisten eignen sich ihre Methodenkompetenz bei der Erstellung von Gesetzestexten meist on the job an. Auch ein rechtswissenschaftliches Studium beinhaltet nur in den seltensten Fällen relevante Inhalte. Die Legisten sind daher gerade zu Beginn ihrer Laufbahn auf Wissensweitergabe durch Vorgesetzte und Kollegen angewiesen. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkÖV) hat einige relevante Kursangebote, z.B. „Juristische Denk- und Arbeitsweise in der Praxis“ oder das „Basismodul eNorm“. Diese können den hohen Bedarf der Ressorts derzeit jedoch nur teilweise decken. Insbesondere ist nicht sichergestellt, dass alle Legisten eine grundlegende Methodenschulung gleich nach dem Berufseinstieg erhalten.

²⁴ Vgl. Übersicht Leitfäden und Arbeitshilfen.

4. Agenda für die weitere Modernisierung

Eine Agenda für die weitere Modernisierung der Gesetzesvorbereitung und ihrer Schnittstellen in Politik und Gesellschaft ergibt sich spiegelbildlich aus den im vorigen Kapitel festgestellten Defiziten. Für jede dieser heutigen Schwächen ist im Folgenden eine korrespondierende Maßnahme dargestellt (siehe Abbildung 9).

Als Inspiration für diese Empfehlungen dienen internationale Vergleichsbeispiele, die relevante gute Praktiken aufzeigen. Die Umsetzung muss nicht bei null starten. Meist ist es möglich, bereits eingeführte Mechanismen für eine moderne Gesetzgebung anzupassen oder auszuweiten. Die festgestellten Stärken im Status quo (siehe Kapitel 3.1) erleichtern dies an zahlreichen Stellen.

4.1 Lösungsraum durch Zielepapiere öffnen

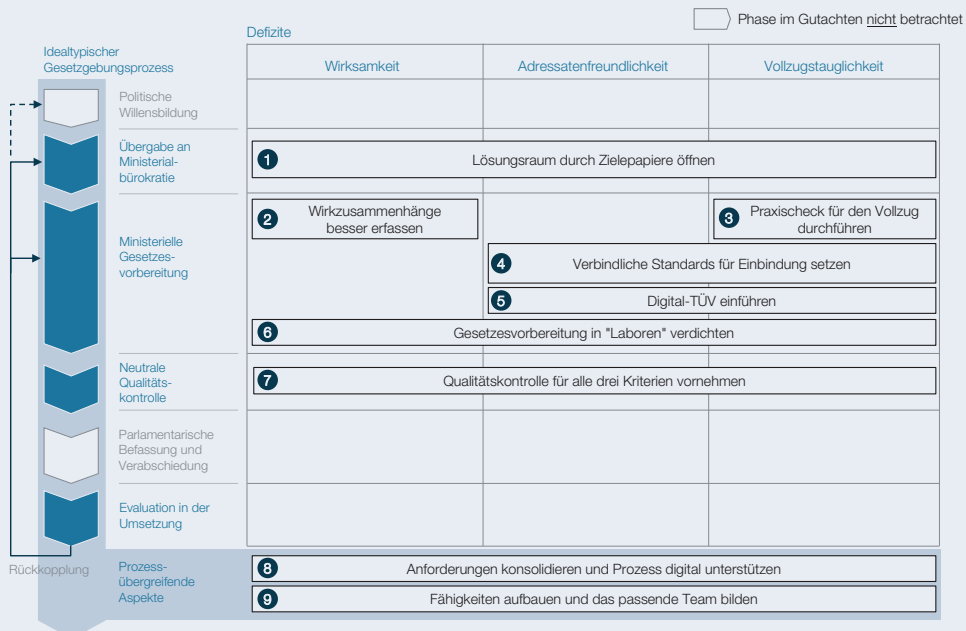
Um wirksame, adressatenfreundliche und vollzugstaugliche Gesetze vorzubereiten, benötigt die Fachebene in den Ressorts Spielraum, um Alternativen zu vergleichen und die optimale Lösung zu finden. Hierbei kann ein neues Format für die Übergabe eines politischen Vorhabens in die Ministerialbürokratie helfen: das Zielepapier.

Das Zielepapier besteht im einfachsten Fall aus einer Seite und beantwortet fünf zentrale Fragen (siehe Abbildung 10): Was ist das Ziel? Warum ist das Ziel aktuell relevant? Wie sieht Erfolg aus? Welche Indikatoren messen Fortschritt? Was ist der Zeithorizont?

Zielepapiere sollten zum Einsatz kommen, wenn die Regierung die Vorbereitung eines neuen Gesetzes bei der Ministerialbürokratie in Auftrag gibt. Sie können Bestandteil eines Koalitionsvertrags sein oder im Verlauf der Legislaturperiode entstehen. Das Format ist immer dann besonders hilfreich, wenn der Zusammenhang zwischen politischem Ziel und Wirkmechanismen komplex ist. Dort, wo beides unmittelbar zusammenfällt (z.B. Abschaffung des Solidaritätszuschlags), ist ein Zielepapier nicht erforderlich.

ABBILDUNG 9

Neun Maßnahmen für die weitere Modernisierung



Das standardisierte Format lenkt die Aufmerksamkeit darauf, ein Ziel klar zu definieren, es messbar zu machen und einen realistischen Zeithorizont vorzugeben. Das vorgeschlagene Formblatt enthält bewusst keinen Raum für mögliche konkrete Maßnahmen oder Wirkmechanismen.

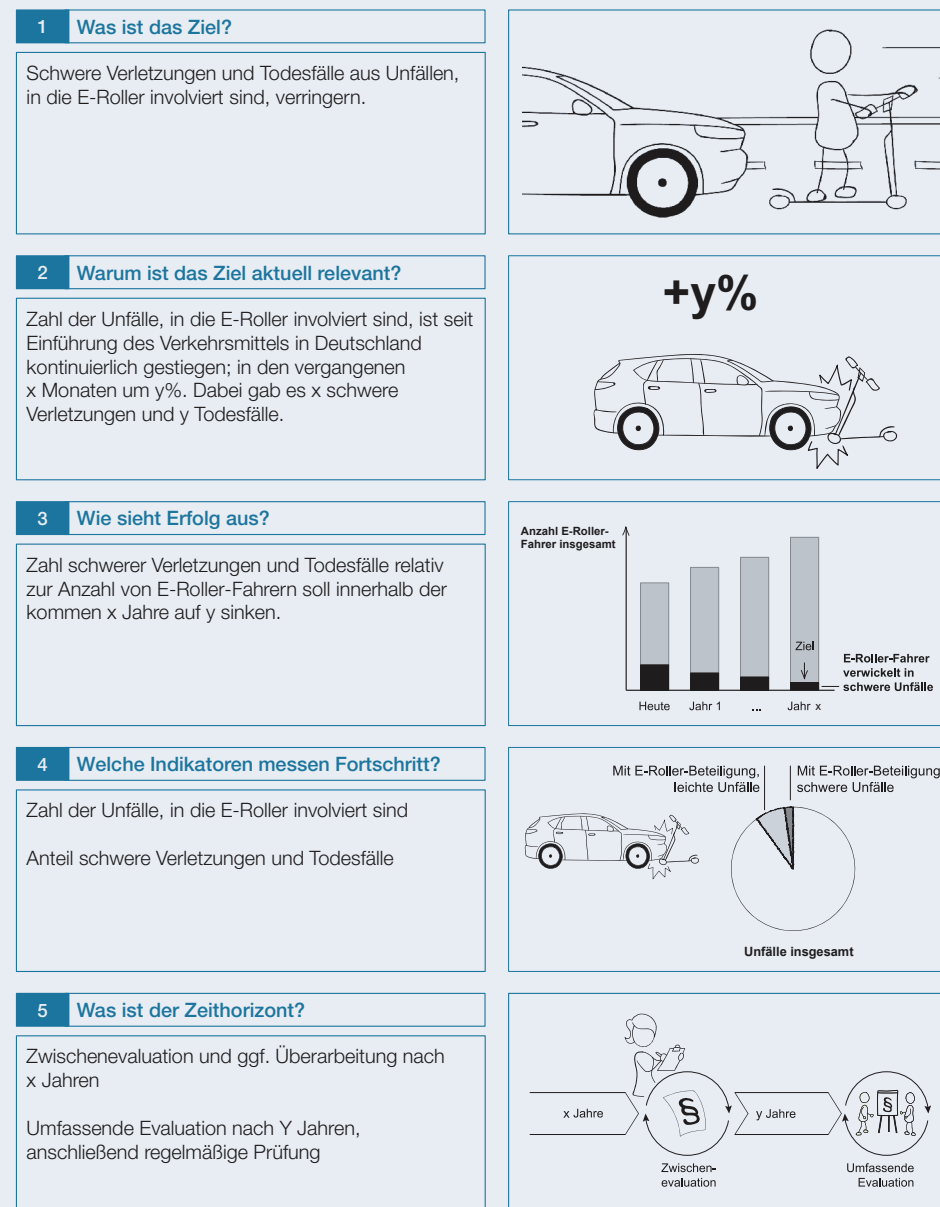
Vom Zielepapier abzugrenzen ist das heute bereits oft verwendete Eckpunktepapier. Dieses enthält typischerweise bereits Informationen zum Lösungsansatz und kann die Abstimmung erleichtern, bevor ein Textentwurf vorliegt (siehe Box 4).

Die Verwendung von Zielepapieren ist eine echte Neuerung und erfordert von Politikern ein grundlegendes Umdenken. Heute stehen sie öffentlich unter Druck, zu jedem Problem in ihrem Fachbereich schnell konkrete Lösungen parat zu haben. Mit dem Einsatz von Zielepapieren verschiebt sich ihre Antwort zunächst nach hinten. Erst wenn die Gesetzesvorbereitung fortgeschritten ist und der Apparat Lösungen abgewogen hat, können die politischen Entscheidungsträger Maßnahmen öffentlich formulieren. Der Vorteil ist, dass sie dann inhaltlich fundierter Stellung nehmen können. Zudem können Regierungspolitiker mehr darauf setzen, dass sie ihre Versprechen an die Wähler bestmöglich umsetzen können.

ABBILDUNG 10

Das Zielepapier – standardisierte Übergabe an die Ministerialbürokratie

ILLUSTRATIV



4.2 Wirkzusammenhänge besser erfassen

Ein zentraler Anspruch für eine handwerklich sorgfältige Gesetzesvorbereitung ist, dass mögliche Wirkzusammenhänge zwischen Maßnahmen und dem politischen Ziel klar benannt sind. Die Ministerialbürokratie in Deutschland verfügt grundsätzlich über die erforderliche Sachkompetenz, um dies zu leisten. Tendenziell fokussiert sich die Gesetzesvorbereitung jedoch oft frühzeitig auf einen rechtssprachlich ausformulierten bevorzugten Lösungsweg. Eine vorgeschaltete Abwägung der verfügbaren Optionen anhand von Wirkmodellen findet nur selten statt.

Box 3

Fallbeispiel: Wirkmodelle in der Schweiz

Die Gesetzesvorbereitung in der Schweiz zeigt, wie ein systematischer Einsatz von Wirkmodellen beim Vergleich von Lösungsoptionen helfen kann. Hier schreiben Ministerien vor größeren Gesetzesvorhaben die Erstellung solcher Modelle regelmäßig öffentlich aus. Hierfür nutzen sie ein Pflichtenheft, welches (quasi analog zu einem Zielepapier) das zu lösende Problem sowie spezifische Anforderungen für die Wirkmodellierung beschreibt. Staatliche Forschungseinrichtungen oder privatwirtschaftliche Dienstleister können sich für die Projektdurchführung bewerben.

Ein Beispiel für den Einsatz von Wirkmodellen ist die Regulation von Generika. In der Schweiz sind diese zwei- bis fünfmal teurer als in Österreich und Deutschland. Um weiter steigenden Gesundheitskosten entgegenzuwirken, beauftragte das Gesundheitsministerium im Frühjahr 2018 eine umfangreiche Studie über die Kostenstruktur von Generika. Für verschiedene Regulierungsoptionen wurden entsprechende Wirkmodelle erstellt. Die Analyse vergleichbarer internationaler Fälle zeigte, dass die Wirkung eines Preisdeckels durchschnittlich ca. 20% Kostenreduktion ermöglicht. Anhand von Marktdaten zu Medikamenten mit hohen Absatzmengen (z.B. Ibuprofen und Aspirin) konnten so mögliche Einsparungen ermittelt werden. Die Studie schätzte ein jährliches Potenzial von bis zu 430 Mio. Schweizer Franken. Gleichzeitig prognostizierte sie jedoch eine Verschlechterung der Patienten- und Versorgungssicherheit. Nach Abwägung der positiven und negativen Effekte kam es schließlich nicht zu einem neuen Gesetz.^{25, 26}

Ein methodisch stringenter Wirksamkeitscheck beantwortet mindestens vier Fragen: Welches Ziel soll erreicht werden? Welche Determinanten bestimmen unmittelbar die Zielerreichung? Welche Faktoren beeinflussen diese Determinanten? Welche Maßnahmen gibt es, um diese Faktoren zu beeinflussen? Aus der Beantwortung dieser Fragen entsteht eine umfassende Sicht auf Lösungsoptionen und ihre jeweiligen Wirkmechanismen (siehe Abbildung 11). Zusätzlich sind jeweils auch mögliche unerwünschte Wirkungen zu berücksichtigen.

Das abgebildete Beispiel offenbart zwei wichtige Einsichten. Erstens: Auch in einfachen Wirkmodellen existieren keine rein linearen Ursache-Wirkungs-Ketten. Eine Informationskampagne kann sowohl dazu führen, dass sich Fahrer aufmerksamer verhalten und es zu weniger Unfällen kommt, als auch dazu, dass Fahrer einen Helm tragen – dies

25 Bill et al. (2019): Referenzpreis: Sparmassnahme auf Kosten der Patienten?

26 Schweizer Bundesamt für Gesundheit BAG und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2018): Regulierungsfolgenabschätzung zur Einführung eines Referenzpreissystems in der Schweiz.

reduziert die Schwere von Unfällen. Zweitens: Der Vollzug ist von Beginn an zu berücksichtigen. Die Hypothese „Die Null-Promille-Grenze führt dazu, dass weniger Personen unter Alkoholeinfluss fahren“ erscheint logisch. Die Wirkung hängt jedoch davon ab, ob ein effektiver Vollzug – in diesem Fall ausreichend engmaschige Alkoholkontrollen – mit den hierfür verfügbaren Mitteln möglich ist.

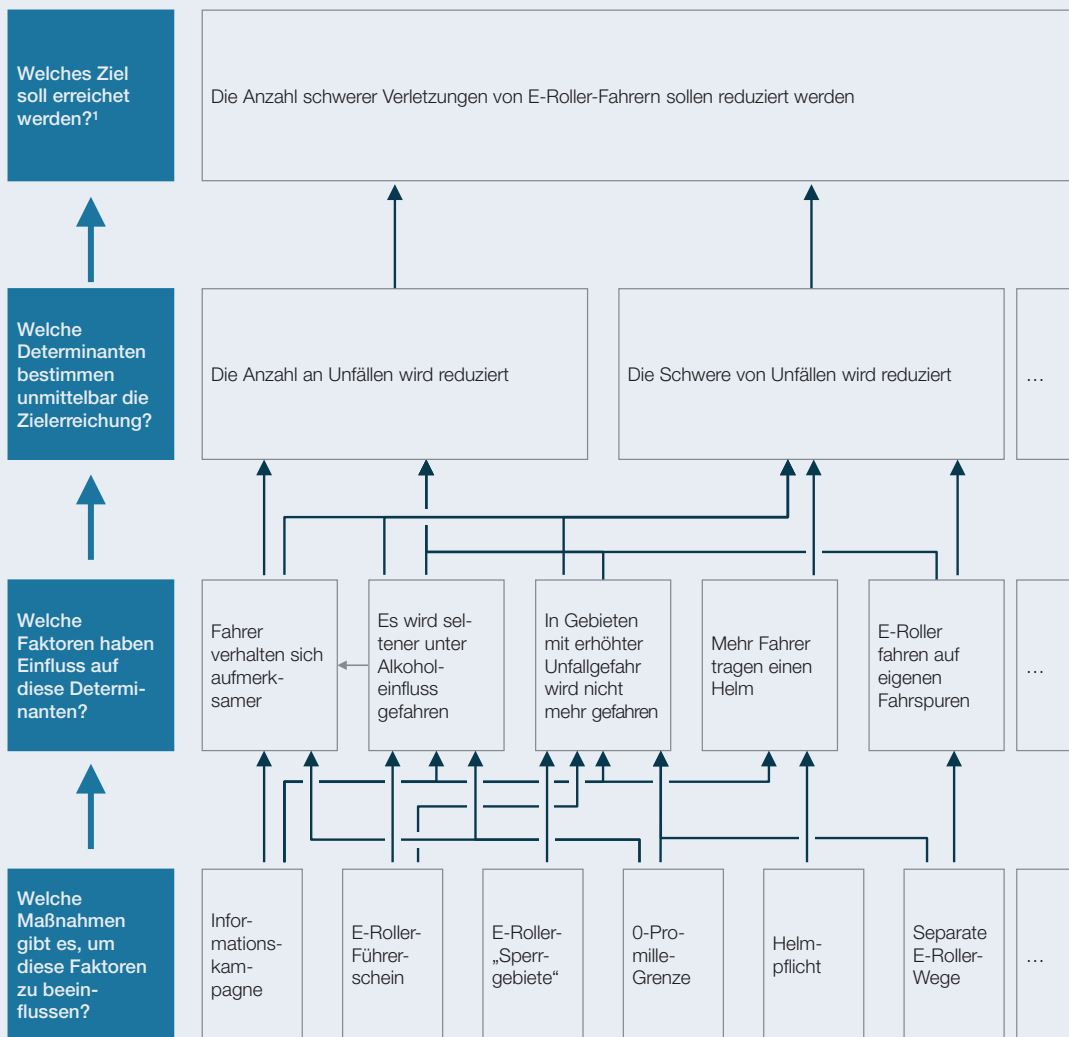
Für die evidenzbasierte Analyse von Wirkzusammenhängen gibt es unterschiedliche Herangehensweisen. Diese reichen von einfachen Schätzungen über statistisch rigorose Simulationen hin zu Experimenten unter realen Bedingungen (siehe auch Kapitel 4.6). Welche Methoden zum Einsatz kommen, richtet sich nach dem zu lösenden Problem sowie danach, wie viel Zeit und Ressourcen verfügbar sind.

Unabhängig davon sollte eine Visualisierung der einem Gesetzentwurf zu Grunde liegenden Wirkhypothesen zukünftig Standard sein. Dies reduziert die kommunikative Schwelle insbesondere für die Träger von Praxiswissen, sich am Diskurs zu beteiligen („Ein Bild sagt mehr als tausend Worte“). Damit steigt die inhaltliche Qualität der regierungsinternen und -externen Auseinandersetzung mit dem Entwurf, so dass es zu weniger nicht wie intendiert wirkenden Gesetzen kommt.

ABBILDUNG 11

Beispiel für einen Wirksamkeitscheck zur Maßnahmenbewertung

ILLUSTRATIV



HINWEIS: Das Beispiel ist rein illustrativ und nicht vollständig. Es kann daraus keine Empfehlung für das formulierte Ziel abgeleitet werden.

4.3 Praxischeck für den Vollzug durchführen

Gute Rechtsetzung berücksichtigt auch die Auswirkungen auf die vollziehenden Behörden. Legisten sollten anstreben, Herausforderungen in der Umsetzung früh zu erkennen und eine Lösungsalternative zu wählen, die Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit in bestmöglichen Einklang bringt.

Eine systematische Berücksichtigung der Vollzugsbelange findet in Deutschland derzeit über die Berechnung des Erfüllungsaufwands in der Verwaltung statt. Länder und kommunale Spitzenverbände stehen dabei für vollzugsorientierte Interessen ein. Trotz dieser Mechanismen fehlt den Legisten auf Bundesebene aber zumeist ein detailliertes Verständnis, wie sich Normänderungen auf die praktische Realität vor Ort auswirken.

Das Föderale Informationsmanagement (FIM) kann dabei helfen, diese Lücke künftig zu schließen. Ziel von FIM ist, dass alle gesetzlich etablierten Leistungsprozesse der Verwaltung in einem standardisierten Prozessmodell dargestellt sind. Länder und Kommunen erhalten somit eine rechtssichere Grundlage für die Ausführung von Bundesrecht. Im Zuge der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) entstehen derzeit Prozessmodelle für alle Verwaltungsleistungen (siehe Kapitel 2.3).

Die FIM-Modelle ermöglichen nicht nur eine Repräsentation der heutigen Gesetzeslage, sondern auch eine vorausschauende Simulation von zukünftigen Änderungen. Dabei sollte der Standard zukünftig neben Prozessen auch innerbehördliche Entscheidungslogiken abbilden können (z.B. Regeln für die Bewilligung einer Sozialleistung).

Idealerweise arbeiten Legisten bei der Simulation direkt mit Fachexperten aus Vollzugsbehörden zusammen. Der gemeinsame (einfach visualisierte) Ausgangspunkt ermöglicht es, objektiv zu bewerten, welche Auswirkungen eine spezifische gesetzliche Anpassung voraussichtlich haben wird und wo noch Inkonsistenzen, Lücken oder ungewollte Wechselbeziehungen mit anderen Regelungsbereichen vorliegen. So können sie unterschiedliche Varianten des Vollzugs systematisch gegeneinander abwägen (siehe Abbildung 12).

ABBILDUNG 12

Beispiel eines Praxischecks für den Vollzug

ILLUSTRATIV

Anforderung an Vollzug	Möglichkeiten für Umsetzung (ggf. parallel)	Ggf. Varianten	Analyse anhand FIM-Modell	Bewertung Vollzugstauglichkeit	Bewertung Adressatenfreundlichkeit
Eindeutige Identifikation des Bürgers	Persönliches Erscheinen in einer Behörde	... in der Leistung originär angesiedelt ist		(+)(+)(+)	(+)(+)
		... die mit der Leistung nicht direkt beschäftigt ist		(+)	(+)(+)
	Persönliche Identifikation durch nicht-behördliche Stelle	... durch Personen in öffentlichem Amt, z.B. Notare		(+)	(+)(+)
		... durch privatwirtschaftliche Akteure, z.B. Post, Banken		(+)	(+)(+)(+)
	Nutzung der eID-Funktion des Personalausweises bzw. elektronischen Aufenthaltstitels		(+)(+)(+)	(+)(+)(+)	
	Verknüpfung mit anderer Verwaltungsleistung, für die der Bürger eindeutig identifiziert ist	... aus dem gleichen Rechtskreis wie die gewählte Maßnahme		(+)(+)	(+)(+)(+)
... aus einem anderen Rechtskreis			(+)	(+)(+)(+)	
...
...

HINWEIS: Das Beispiel ist rein illustrativ und nicht vollständig. Es können daraus keine Empfehlungen für das gezeigte Beispiel abgeleitet werden.

4.4 Verbindliche Standards für Einbindung setzen

Die GGO sieht die Beteiligung von betroffenen Interessenträgern und ihren Organisationen explizit vor. Dies beinhaltet sowohl private und zivilgesellschaftliche Akteure als auch die relevanten Vollzugsträger, insbesondere die kommunalen Spitzenverbände. Ein Gesetzentwurf ist den relevanten Akteuren „möglichst frühzeitig [...] zuzuleiten“ (§ 47 GGO). Vielfach gibt es darüber hinaus gut ausgebildete Strukturen, in denen relevante Akteure zu Wort kommen (z.B. informeller Austausch mit Verbänden, Bund-Länder-Arbeitsgruppen – siehe Kapitel 3.1). Die konkrete Ausgestaltung der Einbindung liegt jedoch letztendlich im Ermessensspielraum der Legisten. Um die adäquate Einbindung verschiedener Interessenträger stärker zu garantieren, sollten zukünftig verbindliche Standards in folgenden Bereichen gelten:

Frühe Einbindung über Eckpunkte. Der größte Gestaltungsspielraum besteht, solange noch keine ausformulierte Textfassung vorliegt. Betroffene Interessenträger sollten bei relevanten Gesetzesvorhaben künftig frühzeitig ein Eckpunktepapier erhalten, das Wirksamkeits- und Praxischeck der geplanten neuen Regelung darstellt (siehe Box 4).

Box 4

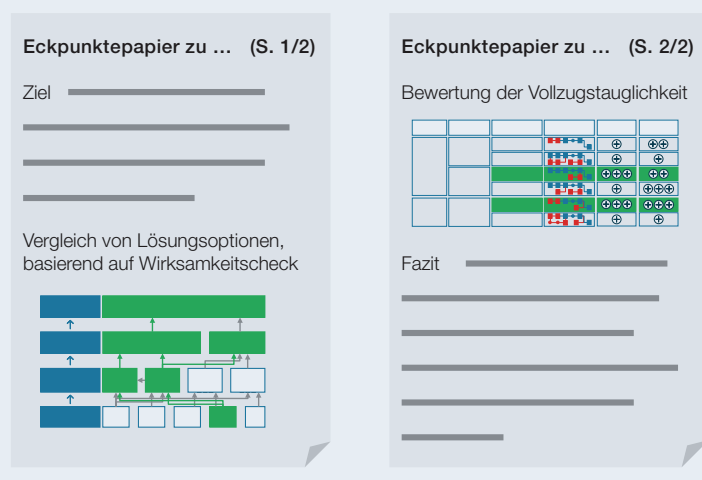
Eckpunktepapiere vor dem ersten Textentwurf

Bereits heute finden Eckpunktepapiere vielfach in der Gesetzesvorbereitung Anwendung. Sie halten wesentliche Aspekte einer bereits konkret gefassten Maßnahme fest und erleichtern die fachliche oder politische Abstimmung.

Zukünftig sollten Legisten dieses Format nutzen, bevor sie einen ersten Textentwurf erstellen (zumindest für größere Neuerungen – für die Anpassungen von Einzelnormen eignet sich das Format selbstverständlich weniger). Das Eckpunktepapier fasst dann politisches Ziel sowie Erkenntnisse aus Wirksamkeits- und Praxischeck zusammen. Auf dieser Grundlage können sich regierungsintern Beteiligte sowie betroffene Interessenträger äußern, bevor ein konkreter Gesetzentwurf in die formale und fristgebundene Abstimmung übergeht.

Prototypisches Eckpunktepapier

ILLUSTRATIV



Frist für Stellungnahme. Laut GGO gilt eine Frist von vier Wochen für Ressortabstimmung sowie Rechtsprüfung des ausformulierten Gesetzentwurfs. Diese kann in dringenden Fällen auch kürzer sein, falls die Beteiligten zustimmen. Damit Interessenverbände ausreichend

Möglichkeit erhalten, ihre Stellungnahme zu einer Entwurfsfassung abzugeben, sollte für sie die gleiche Frist gelten. Eine solche Regel ist nicht ausschließlich oder primär im Interesse der externen Akteure. Inhaltlich bessere Stellungnahmen helfen vor allem den Legisten dabei, wirksame, adressatenfreundliche und vollzugstaugliche Normen zu formulieren.

Neue Formate für weniger organisierte Interessen. Heute gibt es für Legisten kaum Möglichkeiten, Betroffene einzubinden, wenn diese keine organisierte Vertretung haben. Hierfür sollten zukünftig bessere Instrumente bereitstehen. Eine naheliegende Möglichkeit ist es, eine offene Beteiligungsplattform zu schaffen, vergleichbar mit der REFIT-Plattform der EU-Kommission (siehe Box 5). Sobald geeignete neue Formate verfügbar sind, sollten Legisten verbindlich darlegen müssen, ob ihr Vorhaben weniger organisierte Interessen betrifft und wie sie diese im Entwurfsprozess eingebunden haben.

Bei der intensivierten Beteiligung von Experten und Betroffenen kommt den Legisten ihre bestehende hohe Sachkompetenz zugute. Diese ermöglicht es ihnen, zusätzliche externe Impulse objektiv zu bewerten.

Box 5

Fallbeispiel EU: direkter Draht zwischen Kommission und Betroffenen

Die REFIT-Plattform der Europäischen Kommission ermöglicht nationalen Behörden, Unternehmen, Organisationen und Bürgern, Vorschläge zu EU-Rechtsvorschriften einzubringen. Diese können Ideen für neue Regeln beinhalten, meist geht es jedoch um Vorschläge zur Verbesserung bestehender Normen. Der Schwerpunkt liegt auf der Verringerung von Regulierungs- und Verwaltungsaufwand. Die von Normadressaten über die REFIT-Plattform übermittelten Vorschläge werden von der Kommission analysiert und in Änderungsempfehlungen übersetzt.

Die EU-Kommission veröffentlicht die resultierenden Initiativen online. Der REFIT-Anzeiger ermöglicht die Nachverfolgung des Gesetzentwurfs über den gesamten Lebenszyklus, von der Parlamentsbefassung bis zur Aufhebung des fraglichen Rechtsakts.

Einsparungen durch REFIT



Reduzierung der Mehrwertsteuer-Befolgungskosten für KMUs:
12 Mrd. EUR
pro Jahr



Reduzierung der Einhaltungskosten bei Sprengstoffausgangsstoffen:
25 - 75 Mio. EUR
pro Jahr



Kosteneinsparungen bei der Fischereikontrolle:
157 Mio. EUR
über 5 Jahre



Vereinfachung von Hafenmeldeformalitäten für Verkehrsunternehmen: **625 - 720 Mio. EUR**
über 10 Jahre



Beschleunigung der grenzüberschreitenden Zustellung von Schriftstücken:
480 Mio. EUR
pro Jahr

QUELLE: Europäische Kommission (2019): REFIT – einfacheres EU-Recht mit geringeren Kosten

4.5 Digital-TÜV einführen

IT-Planungsrat und Normenkontrollrat stellen bereits heute einen E-Government-Prüfleitfaden bereit. Die Nutzung ist bislang optional. Um digitalen Vollzug zukünftig flächendeckend zu erleichtern, ist ein verbindlicher Digital-TÜV sinnvoll. Dieser sollte möglichst wenige und einfach formulierte Prüffragen enthalten, die Legisten nutzen können, um eine umfassende Digitaltauglichkeit ihres Entwurfs zu erreichen. Dänemark macht vor, wie das funktionieren kann (siehe Box 6).

Box 6

Fallbeispiel Dänemark: verbindliche Prüfung der Digitaltauglichkeit

Mit sechs Jahren Verspätung und 600 Mio. EUR teurer als geplant, führten die dänischen Steuerbehörden 2013 ein zentrales digitales Gebührenzahlungssystem ein – das jedoch schon 2015 wieder eingestellt werden musste. Das Projekt scheiterte an der mangelnden digitalen Vollzugstauglichkeit der zu Grunde liegenden Gesetzgebung.

Als Reaktion auf diese und ähnliche Fehlschläge führte Dänemark im Jahr 2018 eine Prüfung der Digitaltauglichkeit für Gesetzentwürfe ein.²⁷ Diese findet in der Phase der ministeriellen Gesetzesvorbereitung statt. Die Agentur für Digitalisierung führt eine Bewertung des Vorhabens innerhalb weniger Tage durch. Nur wenn sich hieraus signifikante Rückfragen ergeben oder Mängel zeigen, verzögert sich das Gesetzgebungsverfahren um längere Zeit.

Für jedes Gesetz, das grundsätzlich digital vollzogen werden könnte, muss das zuständige Ressort zu sieben Prinzipien Stellung nehmen.²⁸ Hierzu gehört z.B., dass verschiedene Behörden Begriffe und zugehörige Datenfelder möglichst gleich verwenden (z.B. Definition von „Einkommen“). Dies stärkt den automatisierten Informationsaustausch.

Ein Beispiel ist das 2018 verabschiedete Gesetz zur Regulierung von Plattformen, die ein Sharing von Wohnraum ermöglichen (z.B. Airbnb). Um das Prinzip „Konsistenz zwischen den Behörden“ zu erfüllen, schreibt das Gesetz vor, welche Registerdaten die zuständigen Kommunen nutzen müssen (z.B. Informationen aus dem Personenregister, Gebäude- und Wohnungsregister sowie Grundbuch). Dies erleichtert eine landesweite Automatisierung des Vollzugs.²⁹

Der vorhandene E-Government-Prüfleitfaden enthält Fragestellungen wie „Wer übermittelt welche Daten an wen?“ oder „Welche Daten, Dokumente und Formulare müssen beschafft werden?“. Diese ermöglichen Legisten zu erkennen, welche Auswirkungen ein Regelungsvorhaben für Normadressaten und Normvollzieher hat und wie die Umsetzung mit digitalen Mitteln möglichst aufwandsarm erfolgen kann.³⁰

Eine Weiterentwicklung des Prüfleitfadens zu einem Digital-TÜV sollte die Komplexität nicht steigern. Es geht darum, Legisten zu verpflichten, die wichtigsten relevanten Fragen zu beantworten – in dem Maße, wie es für ein spezifisches Regelungsvorhaben verhältnismäßig ist. Um einen Anreiz zu setzen, dies sorgfältig zu erledigen, ist eine neutrale Qualitätskontrolle hilfreich (siehe Kapitel 4.7). Insgesamt erhält der Aspekt digitaler Vollzug somit deutlich mehr Gewicht in der Gesetzesvorbereitung. Die Kriterien und Prüffragen für einen Digital-TÜV können sich neben dem vorhandenen Leitfaden auch am dänischen Modell orientieren (siehe Abbildung 13).

27 IT-Universität Kopenhagen (2018): Damage and damage causes in large government IT projects.

28 <https://digst.dk/afbureaukratisering/digitaliseringsklar-lovgivning/vejledning-og-vaerktoejer/syv-principper-for-digitaliseringsklar-lovgivning/>

29 Agentur für Digitalisierung (2019): Kontrolle und Sanktion in Bezug auf die Aufenthaltspflicht.

30 <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/267760/444076/31aff64a938dc9a39dc41f8313c704b0/2013-07-09-e-government-pruefleitfaden-bearbeitbar-data.pdf?download=1>

4.6 Gesetzesvorbereitung in Laboren verdichten

Die hier formulierten hohen Anforderungen für Wirksamkeits- und Praxischeck, Einbindung betroffener Stakeholder sowie Prüfung der Digitaltauglichkeit können den heutigen sequenziellen Prozess für die Abstimmung von Gesetzentwürfen überfordern. Dies gilt insbesondere dann, wenn Gesetzesvorhaben fachliches Neuland betreten oder besonders starke Auswirkungen für Betroffene oder Vollzugsbehörden haben (siehe auch Kapitel 5.2). In diesen Fällen sollte zukünftig ein Gesetzgebungslabor stattfinden – dieses Format verdichtet die erforderlichen Arbeitsschritte und Interaktionen zeitlich und räumlich – so sind bessere und schnellere Ergebnisse möglich.

Gleichzeitig fördert das neue Format einen Kulturwandel in der Gesetzesvorbereitung. Legisten erhalten durch unmittelbaren Austausch mit Experten sowie Bürgern oder Unternehmen die Möglichkeit, ihre Vorschläge für Wirksamkeits- und Praxischeck mit den Betroffenen zu diskutieren und weiterzuentwickeln. Durch das direkte Feedback und die kollegiale Zusammenarbeit mit Vertretern anderer Ressorts sowie den Vollzugsbehörden vor Ort werden Kommunikationsbarrieren gesenkt und die Lösungsfindung vereinfacht. Die so eingeübten neuen kulturellen Codes können langfristig die Arbeit der Ministerien insgesamt positiv beeinflussen. Das Vorgehensmodell Gesetzgebungslabor ist mittlerweile gut erprobt. Relevante internationale Beispiele bieten das Policy Lab in Großbritannien oder auch die Gemeinsame Forschungsstelle der EU-Kommission (Box 7). Mit dem Referat „wirksam regieren“ gibt es auch in Deutschland bereits ein inhaltlich verwandtes Angebot, das zukünftig skaliert werden kann. Über die OZG-Digitalisierungslabore sind agile Methoden zudem in der öffentlichen Verwaltung angekommen. Dort erarbeiten Teams aus Bund, Ländern und Kommunen sowie Nutzern mit Hilfe von Experten für Design Thinking digitale Lösungen für derzeit rund 30 Verwaltungsleistungen. Hierzu gehört auch das Erarbeiten von möglichen gesetzlichen Änderungen, um Digitalisierungshindernisse zu beseitigen.

ABBILDUNG 13

Sechs mögliche Kriterien für einen verbindlichen Digital-TÜV



Förderung digitaler Kommunikation

- Fördert das Gesetz die digitale Kommunikation mit Bürgern, Organisationen und Unternehmen?
- Falls nein: warum nicht?



Sichere Datenverwaltung

- Werden relevante Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik angewendet?
- War der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit beteiligt?



Möglichkeiten der automatisierten Fallbearbeitung

- Ist Automatisierung in bestehenden oder neuen IT-Verfahren möglich?
- Beinhaltet die Regelung spezifische Digitalisierungshindernisse (z.B. Schriftformerfordernis)?



Nutzung der öffentlichen IT-Infrastruktur

- Welche Soft- und Hardware wird benutzt?
- Kann die IT des Bundes genutzt werden?
- Werden XÖV-Standards genutzt?
- Falls nein: warum nicht?



Konsistenz zwischen den Behörden

- Fördert das Gesetz Medienbruchfreiheit und Konsistenz bei der Verwendung behördenübergreifender Datenstandards (gleiche Begriffe, Datenfelder)?



Verhinderung von Fehlern und Missbrauch durch digitale Mittel

- Wo besteht Gefahr für Fehler oder Missbrauch (z.B. Sozialbetrug)?
- Ermöglicht das Gesetz digitale Prüfroutinen, um dies zu verhindern?

Box 7

Fallbeispiel Großbritannien: Policy Lab

Das britische Cabinet Office hat ein Policy Lab für das interdisziplinäre, evidenzbasierte und nutzerorientierte Design von Gesetzen und anderen staatlichen Maßnahmen etabliert.

Ideenfindung als Service. Die Ressorts können das Policy Lab als kostenpflichtige Serviceleistung für Projekte nutzen. Jedes Projektteam besteht aus Legisten, Normadressaten (z.B. Bürgern) und Normvollziehern (z.B. Behördenmitarbeitern) sowie Forschern – unterstützt durch Methodenexperten des Policy Lab. Die Teilnehmer werden bewusst aus ihren gewohnten Abläufen und Hierarchiebeziehungen herausgelöst und arbeiten in einer Umgebung, die Kommunikation und Kollaboration fördert.

Verwendung agiler Methoden und Arbeitsweisen. Die Teams nutzen agile Methoden und Design Thinking, um wirksame, adressatenfreundliche und vollzugstaugliche Lösungsansätze zu entwickeln. Dabei können sie auch auf ein Netzwerk externer Experten zurückgreifen. Die Nutzer einer Maßnahme stehen im Vordergrund. Die genutzte Methodik erfasst nicht nur explizit geäußerte Probleme und Bedürfnisse – durch Beobachtung und iteratives Testen von Lösungsansätzen kommen auch implizite und unbewusste Faktoren ins Blickfeld.

Seit der Gründung im Jahr 2014 haben die 12 Mitarbeiter des Policy Lab bereits über 50 Projekte in verschiedenen Bereichen begleitet. Über 7.000 Verwaltungsmitarbeiter haben an Workshops und Trainings teilgenommen.³¹ Ein Beispiel: Nach dem Brand des Sozialwohnungsobjekts „Grenfell Tower“ im Jahr 2017 beauftragte der Minister für Kommunen und lokale Selbstverwaltung das Policy Lab, die Lebensqualität und Sicherheit im sozialen Wohnungsbau zu erhöhen. Das Projektteam besuchte daraufhin betroffene Familien in ihren Wohnungen und veranstaltete mehrere Bürgerforen mit dem Minister. Über 500 Personen nahmen an insgesamt 14 Veranstaltungen teil. Weitere 1.000 Bewohner äußerten sich in einer Onlineumfrage. So konnte das Policy Lab zahlreiche Lösungsoptionen identifizieren, die anschließend in den politischen Entscheidungsprozess eingingen. Hierzu zählten z.B. die Förderung von Nachbarschaftsinitiativen und die Verbesserung der Kommunikation zwischen Vermietern und Mietern. Eine wesentliche Erkenntnis war, dass eine wirksame Verbesserung der Lebensqualität und Sicherheit im sozialen Wohnungsbau auch ohne kostspielige Baumaßnahmen möglich ist.

31 Cabinet Office (2019): About Policy Labs.

Fallbeispiel EU: Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission

Die Europäische Kommission verwendet Labormethoden, um die umfangreichen Forschungskapazitäten der Gemeinsamen Forschungsstelle für die Gesetzesvorbereitung zu nutzen.

Die Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission wurde Ende der 1950er Jahre als nukleare Forschungseinrichtung zur Unterstützung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) gegründet. Seit 1973 kamen weitere Forschungsfelder hinzu. Die Gemeinsame Forschungsstelle ist inzwischen eine eigene Generaldirektion der Kommission. Mit fast 3.000 Mitarbeitern in 6 europäischen Forschungszentren³² hält sie ein breites Angebot an Forschungskapazitäten vor, das auch Fähigkeiten in den für die Gesetzgebung wichtigen Bereichen Zukunftsforschung, Modellsimulation und Verhaltensforschung umfasst.³³

Im Jahr 2016 hat die Gemeinsame Forschungsstelle das EU Policy Lab eingerichtet, um die Vorbereitung von europäischen Regelungsvorhaben zu unterstützen. Ziel ist es, Lösungen für komplexe Probleme der Generaldirektionen zu entwickeln. Der Methodenbaukasten enthält klassische Instrumente wie sozialwissenschaftliche Umfragen, aber auch Szenarienvergleiche, basierend auf Computersimulationen oder Feldexperimenten.

Gesetzgebungslabore stehen für eine interdisziplinäre Herangehensweise. Ministerialbeamte arbeiten gemeinsam mit Betroffenen und Vollzugsakteuren sowie Fachexperten an der Vorbereitung eines Gesetzentwurfs. Dies erfolgt idealerweise in einer separaten räumlichen Umgebung, die Interaktion und Kollaboration fördert. Das Team erhält zudem methodische Anleitung – drei Elemente sind hierbei besonders wichtig:

Design Thinking. Am Beginn des Gesetzgebungslabors stehen Feldbeobachtung, Interviews mit Normadressaten und -vollziehern sowie Austausch mit Fachexperten. Hieraus entsteht ein umfassendes Verständnis der Bedürfnisse von relevanten Stakeholdern sowie relevanter Umfeldfaktoren. Auf Grundlage des geschärften Problembilds kann das Team zahlreiche Lösungsideen formulieren – meist auch solche, die zuvor nicht offensichtlich waren.

Agile Iteration. Aus den Ideen entstehen im nächsten Schritt konkrete Maßnahmevorschläge. Diese testet das Team kontinuierlich mit betroffenen Normadressaten und -vollziehern. Durch kleine Änderungen und erneutes Testen initial positiv bewerteter Lösungsansätze entwickelt sich ein Set optimierter Alternativen. Dabei treten insbesondere auch praktische Widersprüche zwischen unterschiedlichen Anliegen zu Tage (z.B. Arbeitsschutz fordert rutschfeste Fliesen in einer Fleischerei, Hygiene leicht abwaschbare – beide Anforderungen sind wichtig, jedoch nicht ohne Weiteres miteinander zu vereinbaren).

Evidenzbasierter Vergleich. Um aus diesen Alternativen die bestmögliche herauszufinden, kann ein Gesetzgebungslabor verschiedene Ansätze nutzen, je nach Problemstellung, z.B. Fokusgruppen, sozialwissenschaftliche Umfragen, Labor- und

³² Die Standorte sind: Ispra, Karlsruhe, Geel, Brüssel, Petten und Sevilla.

³³ Europäische Kommission (2018): Joint Research Centre – Annual Report 2018.

Feldexperimente, Computersimulationen oder Szenarioanalysen. Auf dieser Grundlage erstellt das Team einen Bericht, wie sich mehrere Lösungsoptionen hinsichtlich Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit unterscheiden. Diesen übergibt es in die weitere politische Abstimmung (am besten in Form eines Eckpunktepapers).

Bei der praktischen Durchführung von Gesetzgebungslaboren benötigen Legisten Hilfe durch geschulte Methodenexperten. Es ist sinnvoll, entsprechende Ressourcen an einer zentralen Stelle vorzuhalten. In Deutschland könnte dies über den Ausbau von „wirksam regieren“ erfolgen, um so die bereits jetzt hohe Nachfrage der Ressorts nach solcher Unterstützung zu decken. Für die pragmatische Einbindung von Adressaten und Vollzugsakteuren können die Ressorts zudem ihre bestehenden Netzwerke mit den jeweiligen Verbänden ausbauen – diese könnten Pools von Mitgliedern bilden, die grundsätzlich für eine Teilnahme an Gesetzgebungslaboren zur Verfügung stehen.

4.7 Qualitätskontrolle für alle drei Kriterien vornehmen

Die GGO fordert heute schon eine Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen (§ 44 GGO). Praktisch liegt der Fokus dabei auf dem Erfüllungsaufwand. Der NKR nimmt eine unabhängige Qualitätskontrolle dieser Berechnung vor. Damit besteht ein starker institutioneller Anreiz für die Ressorts, diese sorgfältig zu erledigen. Zukünftig sollte eine inhaltlich erweiterte Qualitätskontrolle der Gesetzesvorbereitung stattfinden. Diese sollte auch die Auseinandersetzung der Ressorts mit Wirksamkeit sowie mit Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit jenseits des Erfüllungsaufwands beinhalten (z.B. Einsatz des Digital-TÜV).

Der Ausbau der neutralen Qualitätskontrolle birgt einen Fallstrick: Eine Pflicht für die Ressorts zur Stellungnahme mit anschließender Prüfung kann im schlimmsten Fall dazu führen, dass viel zusätzliches Papier erzeugt wird, ohne dass sich substantiell etwas ändert. Es ist daher wichtig, den Ressorts ausreichend Spielraum beim Erfüllen der Prüfpunkte zu geben und dies mit Augenmaß zu kontrollieren. Beispielsweise sollte eine Folgenabschätzung für einen Gesetzentwurf, der alle Bürger angeht (z.B. Rentenreform) umfangreicher sein als für ein Vorhaben, das nur wenige Betroffene hat. Die Ergebnisse der Qualitätskontrolle sollten zudem ihrerseits nicht lange Berichte füllen, sondern pointiert öffentlich feststellen, ob wesentliche handwerkliche Maßstäbe eingehalten wurden. Politische Unparteilichkeit ist dabei ein absolutes Muss.

Bei der Umsetzung dieser Empfehlung kann die Bundesregierung auf die langjährige Erfahrung mit der Institutionalisierung der Berechnung des Erfüllungsaufwands bauen. Der Blick ins Ausland ist ebenfalls hilfreich: Norwegen zeigt, wie ein ganzheitliches Modell praktisch aussehen kann; auch die EU setzt bereits auf eine umfassende Folgenabschätzung mit neutraler Qualitätskontrolle (Box 8).

Fallbeispiel Norwegen: Ampelbewertung mit sechs Leitfragen

In Norwegen führt der Regelrådet (ein 2016 gegründetes, politisch neutrales Gremium, ähnlich dem NKR in Deutschland) eine breit ausgerichtete Qualitätskontrolle der Gesetzesvorbereitung durch. Diese umfasst alle drei Kriterien guter Gesetze – Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit.

Für die Gesetzesbegründung müssen die Ressorts immer sechs Leitfragen beantworten und dabei reflektieren, welche Analysen und Prüfungen sie in der Vorbereitungsphase durchgeführt haben.³⁴ Der Regelrådet prüft, inwiefern das federführende Ressort diese Fragen zufriedenstellend beantwortet hat, und veröffentlicht auf seiner Webseite³⁵ eine Ampelwertung: Grün bedeutet, dass die Leitfragen insgesamt angemessen beantwortet wurde; Gelb, dass die Argumentation Schwächen aufweist, und Rot, dass die Antworten nicht angemessen sind. Seit Juli 2016 hat der Regelrådet so 109 Gesetzesinitiativen bewertet – davon erhielten in der Gesamtwertung 23 eine grüne Ampel, 49 eine gelbe und 37 eine rote.³⁶

Die sechs Mitglieder des Rats verantworten die Evaluation. Das Gremium ist bewusst so zusammengestellt, dass es als neutrale, unabhängige und unparteiische Stelle agieren kann.³⁷ Zusammen mit seiner Ampelwertung gibt der Regelrådet auch ein Kurzfazit ab, welche Stärken und Schwächen ein vorgelegter Bericht zur Vorbereitung eines Gesetzesentwurfs aufweist.

Die Bewertung hat keine unmittelbaren formalen Konsequenzen für das Gesetzesvorhaben. Dennoch übt ihre Veröffentlichung Druck auf die Ministerialbürokratie aus, die Vorbereitung von Gesetzesentwürfen kontinuierlich zu verbessern. In einigen Fällen führte die Bewertung des Regelrådet auch zu direkten Konsequenzen für ein laufendes Gesetzesvorhaben. Ein Beispiel: Im Jahr 2016 legte das norwegische Ministerium für lokale Verwaltung und Modernisierung einen Gesetzesentwurf vor zum Aufbau eines Zentralregisters für die Eigentümerschaft von Kabeln mit einer zugehörigen Meldepflicht. Der Rat kritisierte, dass das Ministerium die sechs Leitfragen nicht ausreichend beantwortet hatte, und führte eine Wirtschaftlichkeitsanalyse aus Sicht der Kabeleigentümer durch. Das Ministerium zog daraufhin den Gesetzesvorschlag mit explizitem Verweis auf die Ergebnisse der externen Prüfung zurück.

Gesetzesbewertung in Norwegen anhand von sechs Fragen



Was ist das Problem und was genau wollen wir erreichen?



Welche positiven und negativen Effekte haben die Maßnahmen, wie nachhaltig sind sie und wer ist davon betroffen?



Welche Maßnahmen sind dazu relevant?



Welche Maßnahmen werden empfohlen und warum?



Welche fundamentalen Fragen werden durch die Maßnahmen aufgeworfen?



Welche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung gibt es?

QUELLE: Regelrådet (2018): Regelrådets årsrapport 2018; norwegisches Finanzministerium (2005): Instructions for Official Studies and Reports

34 Norwegisches Finanzministerium (2005): Instructions for Official Studies and Reports.

35 www.regelradet.no/uttalelser/

36 Regelrådet (2019): Testimonials.

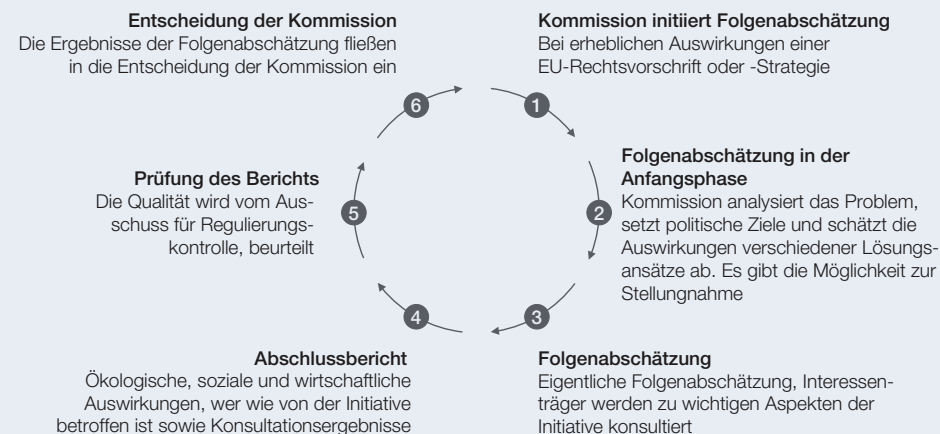
37 Regelrådet (2019): Mandat und Organisation.

Fallbeispiel EU: Folgenabschätzung

Die Europäische Union führt seit 2002 für Richtlinien und Verordnungen mit signifikanten Auswirkungen eine umfassende Folgenabschätzung durch. Die „Evaluation & Impact Assessment Unit“ des Generalsekretariats koordiniert die Folgenabschätzungen, die von der jeweils federführenden Generaldirektion erarbeitet werden. Die Ergebnisse bewertet ein siebenköpfiger Ausschuss, bestehend aus vier hochrangigen Beamten der Kommission und drei externen Experten – der Ausschuss für Regierungskontrolle. Dieser achtet dabei besonders auf die Verhältnismäßigkeit der angestrebten gesetzlichen Maßnahme sowie die argumentative Stringenz der Schlussfolgerungen.

Etwa ein Drittel der überprüften Folgeabschätzungen erhält in der ersten Bewertung einen negativen Bescheid, d.h., die Qualität der Folgenabschätzung wird als nicht ausreichend bewertet. Die Folgenabschätzungen müssen dann von der federführenden Generaldirektion nachgebessert werden. Bleibt die Bewertung danach immer noch negativ, muss sich die Kommission öffentlich dazu äußern, warum sie das Regelungsvorhaben trotzdem weiter verfolgen will.

Folgenabschätzung der Europäischen Kommission



QUELLE: Entwickelt aus Material der Europäischen Kommission (2019): Folgenabschätzungen

4.8 Anforderungen konsolidieren und Prozess digital unterstützen

Die Gesetzesvorbereitung unterliegt heute zahlreichen methodischen Anforderungen. Legisten sollen rund 40 Leitfäden und Arbeitshilfen beachten. Diese stammen aus unterschiedlichen Quellen (z.B. NKR, Fachressorts). Die Kontrolle der jeweiligen Anforderungen erfolgt teils formalisiert – dies ist etwa für die Berechnung der Erfüllungskosten der Fall –, teils setzen Ministerien „ihre“ Leitfäden auch über den Mitzeichnungsprozess durch.

Nicht alle methodischen Anforderungen betreffen alle Gesetzesvorhaben. Beispielsweise ist die Arbeitshilfe Demografie-Check nur dort relevant, wo eine Norm Auswirkungen auf die demografische Entwicklung, z.B. die Geburtenraten, haben kann. Für Legisten sind jedoch Einschlägigkeit und Verbindlichkeit zahlreicher Anforderungen oftmals unklar und die Klärung mit Aufwand verbunden. Es gibt keine zentrale Stelle, die Vorgaben für die Gesetzesvorbereitung gesamthaft administriert und Legisten dazu berät.

Insbesondere wenn durch weitere Modernisierung neue Vorgaben hinzukommen, ist eine Konsolidierung der bestehenden Regularien dringend erforderlich. Hierfür empfiehlt es sich, eine zentrale Stelle zu schaffen, die zunächst eine Bestandsaufnahme durchführt und bewertet, welche Vorgaben zukünftig im Sinne von Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit erforderlich sind – und welche bestehenden Richtlinien und Prozesse vereinfacht, kombiniert oder abgeschafft werden können. Hierfür benötigt es ein robustes Mandat, um Partikularinteressen der Ressorts ggf. überstimmen zu können. In der Folge könnte die zentrale Stelle als Servicecenter agieren und Legisten zu geltenden Vorgaben sowie den für sie relevanten Werkzeugen, Arbeitshilfen und Formaten beraten.

Das Projekt eGesetzgebung spielt an dieser Stelle eine wichtige Rolle und arbeitet bereits an einer Bestandsaufnahme und Bewertung der Arbeitshilfen und Leitfäden. Zudem ist beabsichtigt, einen vereinfachten und entschlackten Prozess idealerweise vollständig digital abzubilden. Legisten könnten die Software dann nutzen, um für ihren Gesetzentwurf relevante Vorgaben, Methoden und Hilfsmittel einfach zu erkennen. Zukünftige Anpassungen des Verfahrens könnten direkt in den Workflow eingehen. Legisten würden direkt in der elektronischen Arbeitsumgebung über Neuerungen informiert – insofern diese für sie relevant sind – und müssten sich nicht eigenständig auf dem Laufenden halten.

Angesichts der zentralen Bedeutung der Gesetzesvorbereitung als Schlüsselprozess des Regierens lohnen sich die hierfür erforderlichen Investitionen. Neue (und einige bestehende) methodische Anforderungen werden sich in der Praxis nur dann durchsetzen, wenn sie bei den Legisten in einer selbsterklärenden Art und Weise ankommen. Hierzu gehören, wo immer möglich, arbeitserleichternde Funktionalitäten wie automatische Plausibilitätschecks oder interaktive Formularassistenten. Je nutzerfreundlicher die zukünftige digitale Prozessunterstützung ist, desto höher wird die Akzeptanz für die Modernisierung insgesamt ausfallen.

4.9 Fähigkeiten aufbauen und das passende Team bilden

Bislang erlernen Legisten ihr Handwerk überwiegend selbstständig und on the Job. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkÖV) bietet einzelne relevante Module an – z.B. „Juristische Denk- und Arbeitsweise in der Praxis“ oder „Basismodul eNorm“.³⁸ Ein umfassendes Aus- und Weiterbildungskonzept gibt es bislang jedoch nicht. Viel bleibt dem Zufall überlassen und hängt von der spezifischen Gesetzeserstellungskultur eines Ministeriums, einer Abteilung oder sogar eines spezifischen Fachreferats und den spezifischen Arbeitsweisen der erfahreneren Kollegen ab.

Gleichzeitig ist die vorherige Ausbildung der Legisten insgesamt zu einseitig – nach wie vor sind die meisten studierte Juristen. Um die vielfältigen, für eine moderne Gesetzesvorbereitung erforderlichen Kompetenzen abzudecken, empfiehlt es sich, in Ministerien künftig Personal mit verschiedenen Hintergründen zu beschäftigen. Welche Fähigkeiten benötigen die Legisten heute konkret? Neben ihrem Fachwissen sind hier zunächst einige besondere methodische Kernkompetenzen zu nennen. Hierzu gehören natürlich die Fähigkeit, juristische Texte zu formulieren sowie ein detailliertes Verfahrenswissen (Prozesse, Nutzung der eGesetzgebung, Berechnung Erfüllungsaufwand, Nutzung weiterer Leitfäden usw.). Zukünftig sollten Legisten darüber hinaus auch die hier empfohlenen neuen oder abgewandelten Instrumente einsetzen können (Wirksamkeits- und

³⁸ https://www.bakoev.bund.de/SharedDocs/Publikationen/LG_1/Programm_im_Ueberblick_2020.pdf

Praxischeck, Digital-TÜV, standardisiertes Eckpunktepapier). Um dies zu erreichen, sind gemischte Teams hilfreich, deren Mitglieder auch andere Studienhintergründe als Jura haben.

Neben den aufgeführten Kernkompetenzen gibt es auch Spezialfähigkeiten, die hierfür geschulte Experten besser abdecken können. Hierzu zählen heute die Methoden für die Prüfung von Sprachverständlichkeit und Rechtskonsistenz. Eine mögliche zukünftige Skalierung von Gesetzgebungslaboren würde ebenfalls Unterstützung durch Spezialisten erfordern. Legisten sollten jeweils die Grundlagen dieser Methoden verstehen und einschätzen können, wann und wie sie Experten am besten nutzen.

Aus- und Weiterbildung in Kernkompetenzen und Spezialfähigkeiten sollten zukünftig mindestens über drei Kanäle erfolgen: das Onboarding von Berufsanfängern, eine digitale Lernplattform und Präsenzangebote zur Fortbildung.

Onboarding. Neue Referenten in Ministerien sollten zukünftig grundlegende Fähigkeiten für die Tätigkeit als Legist direkt nach dem Berufseinstieg erlernen. Hierzu gehören insbesondere Verfahrensgrundlagen sowie die Nutzung wesentlicher Tools wie eGesetzgebung. Für diese Inhalte sollte es ein Basismodul geben, das alle Ressorts in ihr jeweiliges Onboarding integrieren können.

Digitale Lernplattform. Legisten sollten nach Bedarf einzelne Fähigkeiten in „verdaubaren Portionen“ wiederholen und vertiefen können. Beispielsweise sollte es für die Erstellung von Wirksamkeits- und Praxischecks leicht verständliche Arbeitshilfen und erklärende Videoinhalte geben. Solche Module stehen idealerweise auf einer zentralen digitalen Lernplattform bereit.

Präsenzangebote. Insbesondere, um Spezialfähigkeiten zu vertiefen, sollte es zudem auch klassische Fortbildungsangebote geben. Beispielsweise ist es sinnvoll, die Methodik von Gesetzgebungslaboren in einem mehrtägigen Kurs zu vermitteln, der Grundlagen von Design Thinking sowie verschiedene Ansätze zur systematischen Gesetzesfolgenabschätzung behandelt.

Auch für das Aus- und Weiterbildungsangebot ist es sinnvoll, eine zentrale Verantwortung zu etablieren. Diese könnte bei der BAKöV liegen oder auch bei dem im laufenden Arbeitsprogramm der Bundesregierung vorgesehenen Zentrum für Rechtsetzung.

5. Ein neues Vorgehensmodell – standardisiert, aber flexibel

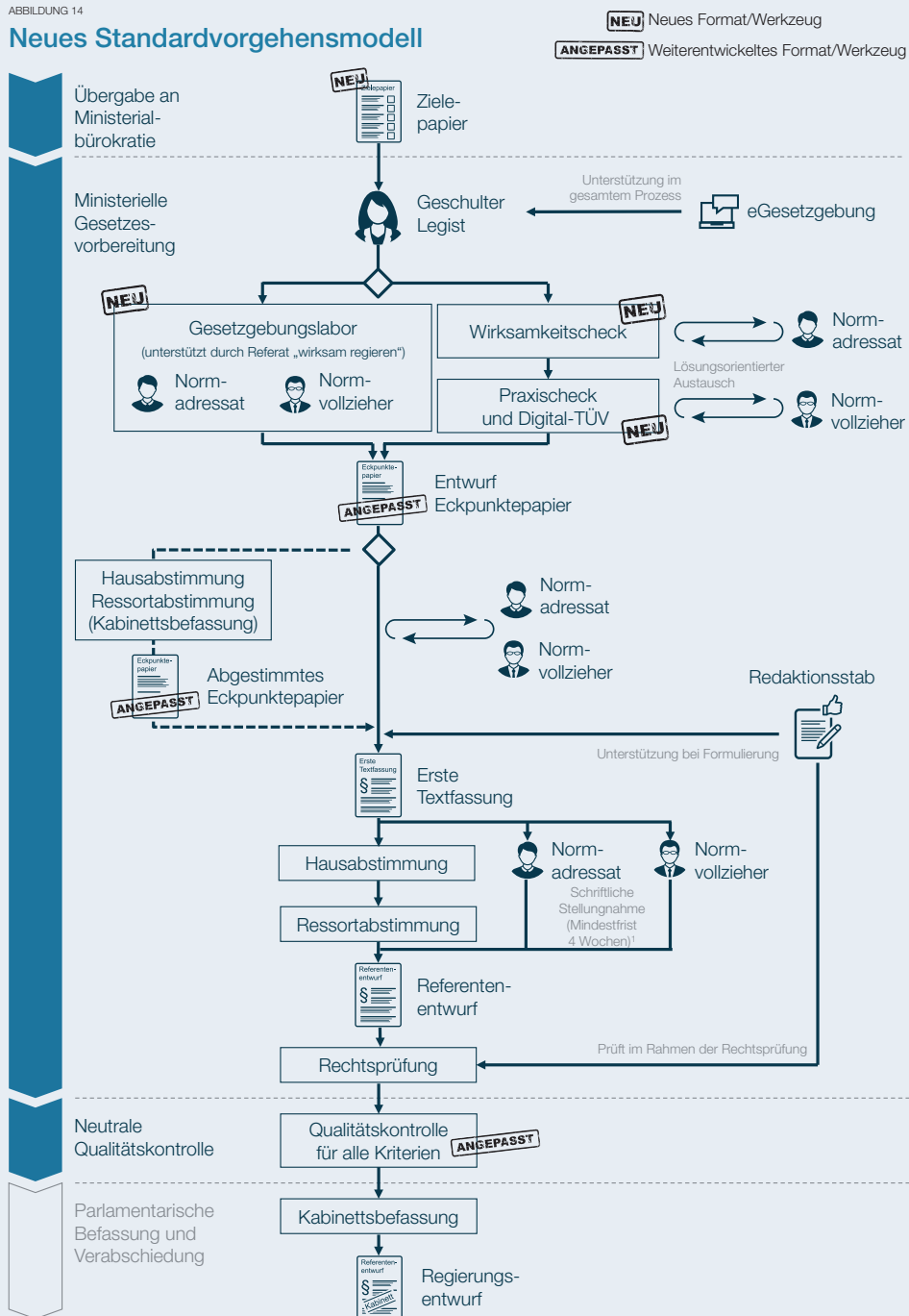
Die empfohlenen Maßnahmen für eine bessere Gesetzesvorbereitung führen zusammen zu einem neuen Standardvorgehensmodell. Innerhalb dieses Modells kann der Legist unterschiedliche Wege auswählen. Das Standardvorgehen lässt sich abstimmen und variieren – je nachdem, welche spezifische Fallkonstellation vorliegt.

5.1 Vorschlag für ein neues Standardvorgehen

Das neue Standardvorgehen (siehe Abbildung 14) bewegt sich größtenteils im Rahmen der heute geltenden Vorgaben der GGO. Viele der Anpassungen wären formal bereits

ABBILDUNG 14

Neues Standardvorgehensmodell



¹ Die Zuleitung an die Verbände ist weiterhin gemäß den Vorgaben der GGO durchzuführen und nur durch eine Mindestfrist zur Stellungnahme zu ergänzen. Die Zuleitung an die Verbände muss nicht zwangsläufig parallel erfolgen und findet ggf. erst nach Erstellung des Referentenentwurfs statt.

heute möglich. An einigen Stellen könnten jedoch Änderungen der GGO die Verbindlichkeit erhöhen (z.B. Mindestfristen für die Stellungnahme von Betroffenen).

Startpunkt des Verfahrens sollte zukünftig meist ein Zielepapier sein. Damit erhält die Ministerialverwaltung den Auftrag, einen Gesetzentwurf zur Realisierung eines bestimmten politischen Vorhabens zu formulieren (siehe Kapitel 4.1).

Der Legist ermittelt dann Lösungsalternativen und vergleicht diese mit Hilfe von Wirksamkeits- und Praxischeck. Dabei konsultiert er Normadressaten und -vollzieher und nutzt den Digital-TÜV (siehe Kapitel 4.2, 4.3, 4.5). Diese Arbeitsschritte können auch in einem Gesetzgebungslabor stattfinden, um Stakeholder sowie Experten intensiver und zeitlich verdichtet einbinden zu können (siehe Kapitel 4.6).

Im nächsten Schritt fasst der Legist die bisherigen Ergebnisse in einem Eckpunktepapier zusammen. Dieses stellt die ausgewählte Lösungsoption dar und begründet, warum diese am besten geeignet ist, das politische Ziel wirksam, adressatenfreundlich und vollzugstauglich umzusetzen (siehe Kapitel 4.4, Box 4). Auf dieser Grundlage können bereits eine Haus- und Ressortabstimmung sowie ggf. auch eine erste Kabinettsbefassung stattfinden. Normadressaten und Normvollzieher erhalten das Eckpunktepapier und können es kommentieren.

Im Regelfall entwirft der Legist erst nach Abschluss dieser Vorarbeiten und Abstimmungen einen Rechtstext. Nur in bestimmten Fällen kann es sinnvoll sein, sofort mit der Ausformulierung zu starten – z.B. wenn ein Gesetzesvorhaben besonders zeitkritisch ist (siehe Kapitel 5.2). Beim Ausarbeiten des Entwurfs kann der Legist den Redaktionsstab Rechtssprache nutzen, um den Text verständlich für den jeweiligen Adressatenkreis zu formulieren. Die Rechtsprüfung des BMJV erfolgt wie bisher auf Grundlage eines vollständigen Textentwurfs.

Der so fertiggestellte Referentenentwurf durchläuft anschließend eine politisch neutrale Qualitätskontrolle. Diese prüft – auch anhand der vorliegenden gesetzesbegründenden Dokumentation (z.B. Wirksamkeits- und Praxischeck, Erfüllungsaufwand) –, inwiefern die Gesetzesvorbereitung handwerklich sauber Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit berücksichtigt hat.

Anschließend durchläuft der Entwurf – genau wie heute auch – das Kabinett sowie das parlamentarische Verfahren.

5.2 Flexible Anpassung je nach Fallkonstellation

Dringlichkeit, politische Bedeutung, Stakeholderlandschaft und vorhandenes Regelungsumfeld prägen den Ablauf der Gesetzesvorbereitung (siehe Kapitel 2.2). Die Kombinationen dieser Faktoren führen zu einer Vielzahl möglicher Fallkonstellationen.

Die folgende Analyse betrachtet drei typische Situationen und zeigt daran beispielhaft, wie sich das neue Standardvorgehen auf unterschiedliche Anforderungen einstellen kann: (1) **Ad-hoc-Gesetz** – ein politisch brisantes Vorhaben, das zudem unter hohem Zeitdruck steht, (2) **Apparatgesetz** – ein Vorhaben, das ein Ressort aus dem kontinuierlichen Dialog mit Normadressaten und Normvollziehern entwickelt, (3) **Neulandgesetz** – ein Vorhaben, das eine gänzlich neue Herausforderung aufgreift (häufig politisch brisant, jedoch mit weniger Zeitdruck).

(1) Ad-hoc-Gesetz

Wenn ein Gesetz hohe politische Aufmerksamkeit genießt und zeitlich dringlich ist, muss das Standardvorgehen in reduzierter Form ablaufen. Was bedeutet das für die empfohlenen Neuerungen?

Lösungsraum durch Zielepapiere öffnen. Bei dringlichen Änderungen ist es wichtig, ein klares gemeinsames Bild der angestrebten Wirkung zu haben. Um Kommunikationsprobleme zu vermeiden, sollte die Politik gerade in dieser Situation auf Zielepapiere setzen.

Wirkzusammenhänge und Vollzugspraxis modellieren. Die Notwendigkeit für ein Ad-hoc-Gesetz entsteht aus einer schweren Problemlage, die schnellstmöglich bearbeitet werden muss. Wirksamkeit ist daher ein besonders wichtiges Kriterium. Legisten sollten im Rahmen der verfügbaren Zeit unbedingt verschiedene Lösungsoptionen betrachten. Der Vergleich kann hypothesenbasiert erfolgen, wenn Evidenz nicht schnell genug zu beschaffen ist. Gleiches gilt hinsichtlich der Umsetzung. Ein Schnellschuss, der auf Grund mangelnden Verständnisses der praktischen Realitäten im Vollzug nicht funktioniert, wird der Schwere der Problemlage nicht gerecht.

Verbindliche Standards für Einbindung setzen. Gute Einbindung benötigt Zeit – diese ist bei einem Ad-hoc-Gesetz jedoch knapp. Legisten sollten daher relevante Akteure um besonders zügige Kooperation ersuchen, um die normalerweise geltenden Mindestfristen nicht ausschöpfen zu müssen. Auf Einbindung zu verzichten, ist jedoch keine Lösung – dies kann zu einer realitätsfremden Regelung führen, die nicht die angestrebte Wirkung erzielt.

Digital-TÜV einführen. Diese Prüfung sollte pragmatisch erfolgen. Lassen sich digitalfreundliche Normen einfach gestalten, sollte der Legist dies auch bei dringlichen Vorhaben tun. Wenn jedoch Änderungen auch in verwandten Rechtsgebieten erforderlich sind, kann ein zeitlich abgestuftes Vorgehen sinnvoll sein. Das Ad-hoc-Gesetz tritt dann zunächst in Kraft – weitere Anpassungen erfolgen schrittweise im Nachgang.

Gesetzesvorbereitung in Laboren verdichten. Für ein vollständiges Gesetzgebungslabor besteht typischerweise nicht ausreichend Zeit. Legisten können jedoch einzelne Arbeitsschritte und Abstimmungen möglicherweise sogar beschleunigen, indem sie relevante Akteure in Workshops zusammenbringen und Ergebnisse gemeinsam erarbeiten.

Qualitätskontrolle für alle drei Kriterien vornehmen. Gerade bei Ad-hoc-Gesetzen sollte die neutrale Qualitätskontrolle den Maßstab der Verhältnismäßigkeit anlegen und die prozessuale sowie inhaltliche Güte der Gesetzesvorbereitung vor dem Hintergrund des bestehenden Zeitdrucks werten.

(2) Apparatsgesetz

Ein solches Vorhaben entsteht in der Ministerialbürokratie. Rückmeldungen von Verbänden oder Behörden können hierfür den Anstoß geben. Oftmals müssen die Ressorts auch Maßnahmen entwickeln, um Querschnittsanliegen, z.B. Bürokratieabbau, zu realisieren. Diese Gesetze stehen typischerweise nicht unter Zeitdruck und genießen wenig politische Aufmerksamkeit. Legisten können typischerweise leicht auf relevante Akteure zugreifen, bewegen sich jedoch meist in einem bereits komplexen Regelungsumfeld.

Lösungsraum durch Zielepapiere öffnen. Da es sich bei Apparatsgesetzen nicht um politische Vorhaben handelt, ist das Format Zielepapier weniger relevant. Legisten können es höchstens selbst nutzen, um sich mit relevanten Akteuren (z.B. Verbänden, Behörden) strukturiert zu den angestrebten Zielen abzustimmen.

Wirkzusammenhänge und Vollzugspraxis modellieren. Abhängig von Problemstellung sowie bereits vorliegenden Evidenzen sollte der Legist abwägen, wie umfangreich er die voraussichtliche Wirkung betrachtet. Gerade bei kleineren Anpassungen ist oftmals kein vollständiges oder neu erstelltes Modell erforderlich. Gleiches gilt für die Berücksichtigung von praktischen Belangen in der Umsetzung. Wenn der Impuls für eine Änderung aus den vollziehenden Stellen kommt, ist jedoch zu prüfen, ob der Vorschlag tatsächlich das Problem löst.

Verbindliche Standards für Einbindung setzen. Bei Apparatsgesetzen besteht ausreichend Zeit, um Betroffene sowie Experten einzubinden. Dies sollte in verhältnismäßigem Umfang sowie mit den vorgeschlagenen Mindestfristen erfolgen.

Digital-TÜV einführen. Eine umfassende Prüfung digitaler Potenziale in Frontend und Backend ist sinnvoll. Apparatsgesetze bieten die Chance, bestehende Regelungsumfelder gründlich digitaltauglich zu machen.

Gesetzesvorbereitung in Laboren verdichten. Apparatsgesetze streben meist eher kleinere Modifikationen bestehender Gesetze an. Ein Gesetzgebungslabor ist hierfür oftmals inhaltlich nicht erforderlich. Geht es um komplexere Problemlagen, sollte der Legist dieses Instrument jedoch erwägen.

Qualitätskontrolle für alle drei Kriterien vornehmen. Eine gründliche Kontrolle der handwerklichen Sorgfalt ist bei Apparatsgesetzen möglich. Sie schafft einen Anreiz für die Ressorts, auch bei kleineren Änderungen den Blickwinkel für alle drei Kriterien guter Gesetze zu öffnen – daraus kann sich im Lauf der Zeit eine schrittweise und kontinuierliche Optimierung des Regelungsbestands ergeben.

(3) Neulandgesetz

Der beschleunigte gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Wandel erfordert zunehmend, dass gänzlich neue Bereiche zu regeln sind (z.B. Mietpreisbremse, Geschäftsmodelle in der Plattformökonomie, autonomes Fahren). Oftmals sind diese Gesetzesvorhaben politisch hoch salient, können jedoch über einen längeren Zeitraum vorbereitet werden.

Lösungsraum durch Zielepapiere öffnen. Der Bedarf für ein Neulandgesetz entsteht häufig, weil faktische Entwicklungen bestehende rechtliche oder moralische Normen herausfordern. Welches politische Ziel das Gemeinwesen in diesem Bereich verfolgen soll, ist oftmals besonders kontrovers. Daher ist es wichtig für die Politik, hier eine klare Aussage zu finden, um die Ministerialbürokratie nicht mit dem Lösen eigentlich politischer Konflikte zu überlasten. Noch wichtiger ist es aber, dass sich die Politik bei der Vorformulierung konkreter Lösungsansätze zurückhält und den Ministerien die Chance einräumt, die beste Lösung zur Zielerreichung zu entwickeln.

Wirkzusammenhänge und Vollzugspraxis modellieren. Wirkzusammenhänge sind in einem neuen Regelungsbereich typischerweise noch wenig erforscht oder nur unzureichend belegt. Auch gibt es oftmals keine etablierten Vollzugsmodelle (z.B. ist die recht-

liche Bewertung von Software ein relativ neues Feld für regulatorisch tätige Behörden). Beide Umstände zeigen eine besondere Notwendigkeit für gründliche Modellierung und den evidenzbasierten Vergleich mehrerer Lösungsalternativen.

Verbindliche Standards für Einbindung setzen. Gerade bei neu entstehenden Themen verfügen Ministerien anfangs meist über weniger Kompetenz als externe Akteure. Sie sollten daher einen besonders intensiven Dialog mit neutralen Experten führen und auch Betroffenen ermöglichen, ihre Belange zu formulieren sowie objektive Sachkompetenz beizusteuern. Mindestfristen für Stellungnahmen sind in jedem Fall einzuhalten – meist besteht sogar Zeit für intensivere Beteiligungsformate.

Digital-TÜV einführen. Gänzlich neue Regelungen schaffen oft einen neuen Vollzugsmechanismus. Das ist eine besondere Chance, digitale Verwaltungsinteraktionen und automatisierte interne Prozesse zu berücksichtigen (z.B. hätte das Elterngeldgesetz von 2006 die Leistungsberechnung so gestalten können, dass sie vollständig registerbasiert möglich ist).

Gesetzesvorbereitung in Laboren verdichten. Wegen der besonders hohen Anforderungen für Wirksamkeits- und Praxischeck sowie Einbindung von externen Akteuren sollte ein Gesetzgebungslabor der Regelfall sein. Diese Methodik entfaltet ihr volles Potenzial insbesondere dann, wenn der Staat Neuland betritt und Lösungen für bislang unbekannte Probleme finden muss.

Qualitätskontrolle für alle drei Kriterien vornehmen. Wegen der meist besonders hohen Komplexität sowie des zukunftsweisenden Charakters der erstmaligen Regelung eines neuen Themas ist eine neutrale Qualitätskontrolle besonders wichtig. Sie sollte gründlich erfolgen und Politik sowie Ministerialbürokratie herausfordern, ihre jeweilige Rolle im Verfahren mit besonderer Sorgfalt zu erfüllen.

6. Arbeitsprogramm „Wirksam Regieren“

Für alle empfohlenen Maßnahmen gibt es Vorarbeiten, die bereits in der laufenden Legislaturperiode stattfinden können. Durch pilothaften Einsatz neuer Vorgehensweisen und Instrumente können dabei Lernerfahrungen sowie erste sichtbare Erfolge entstehen. Um die Maßnahmen langfristig zu verankern, sollte die nächste Bundesregierung ein Arbeitsprogramm „Wirksam Regieren“ als Fortsetzung der bisherigen Initiativen auflegen (siehe Abbildung 15).

Ein Startschuss für die Umsetzung mit direkter Modernisierungswirkung ist möglich, wenn sich ein Ressort bereit erklärt, für ausgewählte Gesetze das Format Zielepapier in Verbindung mit dem neu strukturierten Eckpunktepapier an Stelle einer frühen Textfassung zu testen. Auch ist eine Selbstverpflichtung denkbar, die vorgeschlagenen Mindestfristen für die Einbindung von Betroffenen einzuhalten.

Für weitere Maßnahmen kann jetzt die Vorbereitung beginnen. Pilotprojekte können Arbeitshilfen für Wirksamkeits- und Praxischeck sowie den Digital-TÜV entwickeln und testen. Für die Ausweitung von Gesetzgebungslaboren ist es sinnvoll zu analysieren, welche Nachfrage seitens der Ressorts besteht – d.h., welcher Anteil von Gesetzesvorhaben für die Methodik geeignet ist. Schließlich kann die Bundesregierung einen Prüfauftrag erteilen, welche Optionen für Formate, Ablauf und Organisation einer Qualitätskontrolle der Gesetzesvorbereitung bestehen.

Der politische Impuls für eine verbindliche und flächendeckende Umsetzung der Maßnahmen sowie die vorgeschlagenen institutionellen Änderungen sollte durch ein neues Arbeitsprogramm der Bundesregierung für die nächste Legislaturperiode erfolgen. Konkret sind Regeln für Wirksamkeits- und Praxischeck, den Digital-TÜV sowie die bessere Einbindung von Betroffenen zu erarbeiten. Der Aufbau einer Partizipationsplattform für weniger organisierte Interessen sowie eine breite Einführung von Gesetzgebungslaboren benötigen Ressourcen. Das gilt auch für eine umfassende Qualitätskontrolle, die zentrale Verantwortlichkeit für Konsolidierung und Pflege der Prozessvorgaben sowie für die Stärkung von Aus- und Weiterbildung für Legisten. Letztere Maßnahmen erfordern jeweils auch neue organisatorische Strukturen.

Die Inhalte eines solchen Arbeitsprogramms werden vermutlich nur eine geringe Rolle im überwiegend fachpolitisch geprägten Parteienwettbewerb sowie den nächsten Koalitionsverhandlungen spielen. „Wirksam Regieren“ im Sinne dieses Gutachtens ist ein klassisches Querschnittsanliegen, das gegenüber den drängenden fachlichen Anliegen des politischen Tagesgeschäfts institutionell im Nachteil ist.³⁹ Trotzdem kann die Wichtigkeit der hier beschriebenen Modernisierungsagenda nicht größer sein. Wie eingangs festgestellt: Die Leistungsfähigkeit des Staats und damit auch die Akzeptanz von Politik geraten zunehmend unter Druck. Die politische Führung der nächsten Bundesregierung ist dringend aufgerufen, sich diesem Trend entgegenzustellen und „Wirksam Regieren“ zur Chefsache zu machen.

³⁹ Jann, Werner/Wegrich, Kai (2019): Generalists and specialists in executive politics: Why ambitious meta-policies so often fail, *Public Administration*, 2019, 1-16.

Ein möglicher Arbeitsplan für die Umsetzung

Nächste Schritte je Maßnahme	Empfohlener Startzeitpunkt		
	Sofort	Bis 2021	Im Rahmen eines neuen Arbeitsprogramms „Wirksam Regieren“
Lösungsraum durch Zielepapiere öffnen	<ul style="list-style-type: none"> Pilotierung von Zielepapieren in ausgewähltem Ressort 	<ul style="list-style-type: none"> Schrittweise Einführung in weiteren Ressorts Nutzung des Formats im nächsten Koalitionsvertrag 	
Wirkzusammenhänge besser erfassen	<ul style="list-style-type: none"> Entwicklung von Mindestanforderungen an einfache Wirkmodelle Erstellen von Arbeitshilfen 	<ul style="list-style-type: none"> Pilotierung und Weiterentwicklung des Instruments 	<ul style="list-style-type: none"> Schrittweise Etablierung Ggf. Herstellen von Verbindlichkeit (Anpassung GGO)
Praxischeck Vollzug durchführen	<ul style="list-style-type: none"> Erstellen von Arbeitshilfen Kontinuierlicher Aufbau von FIM-Prozessmodellen (Teil der Umsetzung OZG) 	<ul style="list-style-type: none"> Pilothafte Nutzung von FIM-Prozessmodellen, um Vollzug zu modellieren 	<ul style="list-style-type: none"> Direkten Zugang von Legisten zu Vollzugsträgern regelmäßig ermöglichen Ggf. Herstellen von Verbindlichkeit (Anpassung GGO)
Verbindliche Standards für Einbindung setzen	<ul style="list-style-type: none"> Experimentelle Selbstverpflichtung von mind. einem Ressort, Mindestfristen für Stellungnahmen zu gewähren 	<ul style="list-style-type: none"> Pilothafte Nutzung von Eckpunktepapieren (mit Aussagen zu Wirk- und Vollzugsmodell) für Einbindung von Betroffenen 	<ul style="list-style-type: none"> Anpassung GGO Aufbau einer Partizipationsplattform (Fokus auf weniger organisierten Interessen)
Digital-TÜV einführen	<ul style="list-style-type: none"> Ausformulierung von Prüffragen für einen Digital-TÜV 	<ul style="list-style-type: none"> Pilothafte Nutzung und Weiterentwicklung des Digital-TÜV 	<ul style="list-style-type: none"> Verpflichtung zur Nutzung etablieren (wenn relevant in Fallkonstellation)
Gesetzesvorbereitung in Laboren verdichten	<ul style="list-style-type: none"> Analyse möglicher Nachfrage seitens Ressorts Prüfung Skalierung von „wirksam regieren“ 	<ul style="list-style-type: none"> Fortsetzen des bereits stattfindenden punktuellen Einsatzes von Gesetzgebungslaboren und Weiterentwicklung des Formats 	<ul style="list-style-type: none"> Bereitstellen von Ressourcen für weitere Skalierung
Qualitätskontrolle für alle drei Kriterien vornehmen	<ul style="list-style-type: none"> Entwicklung von Prozessmodell und Arbeitshilfen (basierend auf internationalen Vergleichsbeispielen) 	<ul style="list-style-type: none"> Pilothafter Einsatz des neuen Instruments 	<ul style="list-style-type: none"> Institutionelle Verankerung (ggf. Anpassung GGO)
Anforderungen konsolidieren und Prozess digital unterstützen		<ul style="list-style-type: none"> Vorarbeiten für vollständigen Review bestehender Vorgaben für die Gesetzesvorbereitung 	<ul style="list-style-type: none"> Etablieren einer zentralen Verantwortlichkeit für Vorgaben und digitale Prozessunterstützung
Fähigkeiten aufbauen und das passende Team bilden		<ul style="list-style-type: none"> Vorarbeiten für ein zukünftiges Standardkurriculum und Aufbau der empfohlenen Formate/Kanäle 	<ul style="list-style-type: none"> Etablieren einer zentralen Verantwortlichkeit für Unterstützung der Ressorts bei Aus- und Weiterbildung der Legisten

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
BAkÖV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BKAmt	Bundeskanzleramt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNotK	Bundesnotarkammer
BPMN	Business Process Model and Notation
DMN	Decision Model and Notation
eNAP	Elektronische Nachhaltigkeitsprüfung
EU	Europäische Union
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
FIM	Föderales Informationsmanagement
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
NKR	Normenkontrollrat
NKRG	Normenkontrollratgesetz
OZG	Onlinezugangsgesetz
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Program
SGB	Sozialgesetzbuch
XÖV	XML in der öffentlichen Verwaltung

