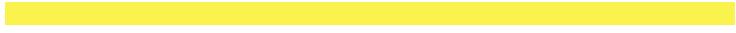


Re-Design der ministeriellen Gesetzesvorbereitung



Zusammenfassung

Wie wären die Kernprozesse eines Bundesministeriums gestaltet, das “**digital first**” gedacht ist? Das also digitale, effiziente Prozesse hat und mit diesen die Umsetzung klarer Wirkungsziele verfolgt? Ein Ministerium, das mit den modernen methodischen und technischen Möglichkeiten die eigentliche staatstheoretische Intention neu gedacht realisiert?

Der zentrale **Kernprozess** der Ministerien ist die **ministerielle Gesetzesvorbereitung**. Und dies ist auch der Prozess, der für die Lebenswirklichkeit von Menschen und Organisationen in Deutschland besonders relevant ist’. Denn: Gesetzesvorbereitung findet überwiegend in Ministerien statt und hat in dieser Phase einen noch großen Gestaltungsspielraum ([Quelle](#)). Wenn der Bundestag oder das Kabinett über einen Gesetzesentwurf diskutieren, sind die Grundlagen dafür in den meisten Fällen in den Ministerien gelegt worden.

Wir haben uns daher zum Ziel gesetzt, den Prozess der ministeriellen Gesetzesvorbereitung gut zu verstehen, die Stärken und Schwächen heraus zu arbeiten und auf der Basis erste **Vorschläge** für einen angepassten Prozess zu entwickeln. Als ersten Schritt in Richtung eines **wirksameren Ministeriums**.

“

Gesetzgebung ist ein Geschlossener Zirkel mit Anwälten und Lobbyisten. Für Unternehmen mit viel Geld gibt es die ultimative TRANSPARENZ. Für alle anderen - also die Mehrzahl - kaum.

Unternehmer, m, 32 J.

Hintergrund und Herausforderung

Bundesministerien stehen vor der Herausforderung, in einer zunehmend komplexen Welt rechtsförmlich saubere, wirksame, praxis- und vor allem auch digitaltaugliche Regelungen zu entwickeln. Die ministerielle Gesetzesvorbereitung folgt jedoch weitestgehend einem **linearen Prozess**, der sich seit Gründung der Bundesrepublik nur unwesentlich verändert hat. Grundlage für diesen Prozess ist die **Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung** (GGO).

“

Ich frage mich, ob Legisten nah genug dran sind an den Themen. Können Sie sinnvoll gestalten? Führen sie Interviews durch?

Akademikerin, w, 32 J.

In der Regel erfolgt dieser Prozess nach diesem Muster: Es wird ein **Regulierungsbedarf** formuliert etwa durch den Koalitionsvertrag oder ein konkretes Regierungsvorhaben. Die Ministerialbürokratie übernimmt und ein Ressort erhält die **Federführung** für die Umsetzung des Regulierungsvorhaben. Innerhalb des Ressorts wird anschließend ein Referat bestimmt, das die interne Federführung übernimmt. Dieses Referat beginnt damit, einen **Hausentwurf** zu erstellen, der intern abgestimmt wird. Sobald der Hausentwurf fertiggestellt ist, werden andere Ministerien um Beiträge und Stellungnahmen gebeten und der Normenkontrollrat erhält die Möglichkeit zur Stellungnahme. Ergebnis dieses Abstimmungsprozesses ist der **Referentenentwurf**. Dieser wird anschließend externen Akteuren wie Verbänden zur Kommentierung zugeleitet. Das federführende Ressort konsolidiert die Rückmeldungen und arbeitet diese gegebenenfalls in den Referentenentwurf ein. Nach einer letzten hausinternen

Abstimmung wird der Entwurf an das **Kanzleramt** zur Kabinettsbefassung weitergeleitet.

Im Rahmen unseres Vorhabens haben wir uns daher die Frage gestellt, ob dieser lineare Prozess, der seit Jahrzehnten Grundlage für Gesetzgebung in Deutschland ist, den aktuellen Anforderungen noch gerecht wird. Und ob dieser Prozess mit modernen Methoden und Technologien verbessert werden könnte.

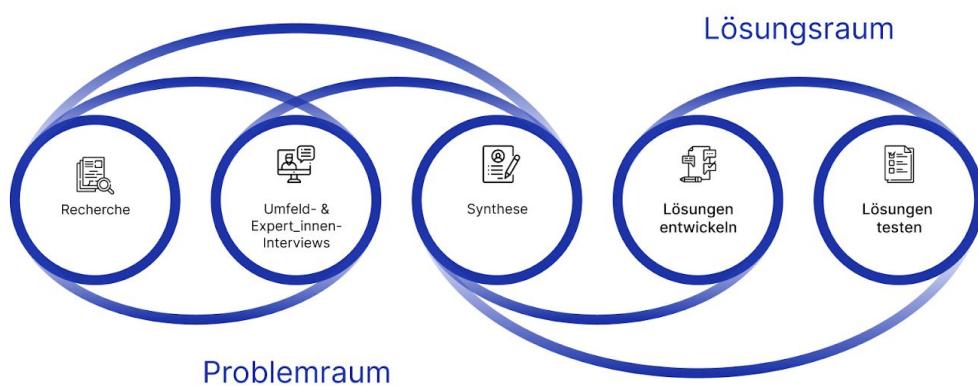
Wir sind dabei noch nicht am Ende angelangt. Dies ist daher als ein Zwischenbericht aus dem '**Problemraum**' zu verstehen.

Methodisches Vorgehen

Den Leitlinien des Design Thinking und wissenschaftlichen Arbeitens folgend, war der erste Schritt nicht, Lösungen zu entwickeln, sondern das Problem zu erkunden und zu verstehen.

Denn eine gute Lösung lässt sich leichter finden, wenn man zuvor das Problem versteht.

Um den aktuellen Gesetzgebungsprozess zu verstehen und Schwächen explizit zu machen, wurden neben einer Literaturrecherche insgesamt **29 Interviews** von je ca. einer Stunde geführt. So konnte herausgearbeitet werden, welche Probleme von verschiedenen Beteiligten im aktuellen Prozess gesehen werden und wo der größte Handlungsbedarf besteht, um die ministerielle Gesetzesvorbereitung wirksamer und effizienter zu machen.



Die Interviews lassen sich in zwei Bereiche unterteilen:

1) **Expert:innen-Interviews:**

Es wurde mit insgesamt 11 Legist:innen unterschiedlicher Bundesministerien gesprochen, die über mehrjährige Erfahrung in Gesetzgebungsverfahren verfügen. Im Zentrum der Gespräche standen neben der Beschreibung ihrer Erfahrungen ihre subjektive Einschätzung zu Erfolgsfaktoren und Hindernissen.

2) Umfeldinterviews:

Umfeldinterviews dienen der Erfassung der äußeren Umstände und übergeordneten Rahmenbedingungen. In diesem Zusammenhang wurden insgesamt 8 Gespräche mit Führungskräften aus unterschiedlichen Organisationseinheiten wie u.a. Bundeskanzleramt, unterschiedlichen Bundesministerien, der eGesetzgebung, dem Normenkontrollrat und Universitäten geführt. Neben den genannten Vertreter:innen wurden 10 Interviews mit Bürger:innen geführt, um deren Wahrnehmung des aktuellen Gesetzgebungsprozesses zu erhalten.

Zentrale Erkenntnisse & Probleme

Die zentralen, in der Problemanalyse identifizierten Herausforderungen können in drei Ebenen gegliedert werden:

- **Systemebene:** Die Systemebene beschreibt Strukturen und Prozesse, die übergeordnet das operative Arbeiten in den Bundesministerien beeinflussen. Hier wurde das Dilemma von "Politischen Agenden vs. Fachlichkeit in Abteilungen" thematisiert
- **Organisationsebene:** Die Organisationsebene beschreibt sowohl kulturelle als auch strukturelle Aspekte einer Organisation.
- **Team- bzw individuelle Ebene:** Auf Team- bzw. individueller Ebene werden Charakteristika beschrieben, die die Teamzusammensetzung und individuelle Fähigkeiten beschreiben. Dazu zählt u.a. Methodenkompetenz und inhaltliche Expertise.

Hinsichtlich dieser drei Ebenen wurden entlang des Gesetzgebungsprozesses innerhalb der Bundesministerien die folgenden Herausforderungen bzw. Schwächen im bestehenden Prozess identifiziert.

Prozessschritt: Initiierung & Übergabe an Ministerialbürokratie

1. Detailtiefe der politischen Vorgaben Systemebene

Durch die Politik werden sehr schnelle und detaillierte Vorgaben in Bezug auf die Lösungen regulatorischer Herausforderungen gemacht. Dies führt dazu, dass der Lösungsspielraum der Legist:innen eingeschränkt ist. Es kann also nicht mehr die bestmögliche und wirkungsvollste Lösung für ein Problem gefunden werden, sondern eine bereits vorgefertigte Lösung wird in einen Gesetzestext gegossen.

“

Der Koalitionsvertrag gleicht einer To-Do-Liste mit konkreten Maßnahmen. Das ist nicht förderlich, um die beste Lösung zu finden.

Legist:in

“

Je weniger wichtig auf politischer Agenda desto besser werden Gesetze.

Legist:in

2. Zentralisierte Zuständigkeit Organisationsebene

Durch definierte Federführung in einem Referat innerhalb eines Ressorts fühlen sich andere Referate und Ressorts nicht zuständig. Dies erschwert die Nutzbarmachung in- und externer Expertise und Kollaboration. Es fehlt an klar definierten, gemeinsamen Zielen, die kollaborativ verfolgt werden.

Prozessschritt: Ministerielle Gesetzesvorbereitung

3. Denken in Lösungen statt Ergebnisoffenheit/ Fehlendes methodisches Know-how

Auf Grund detaillierter politischer Vorgaben, kurzer Fristen und fehlendem methodischen Know-How wird in der Regel direkt in Lösungen gedacht. Statt eines ergebnisoffenen Herangehens an eine regulatorische Fragestellung werden Maßnahmen und To Do Listen abgearbeitet und zerstückelte Einzelperspektiven in einem Gesetz zusammengefasst. Dies birgt die Gefahr, bessere Lösungsalternativen zu übersehen oder am Problem vorbei zu regulieren.

“

Wir machen häufig Gesetze, die gar nicht die echten Schmerzpunkte adressieren, weil wir vorher nicht ausreichend die Situation verstehen.

Legist:in

“

Über Lösungen nachdenken wird uns komplett genommen. [Ein Beispiel für] ein prototypisch schlechtes Gesetz: [Name Gesetz]; Ziel war, irgendwas zu verabschieden, was [Name Gesetz] hieß.

Legist:in

4. Kultur der Nicht-Zuständigkeiten Organisationsebene

Hausinterne Expertise nutzbar zu machen kostet Kraft und Zeit.

Nicht-zuständige Referate werden für referatsübergreifendes Engagement nicht vergütet oder wertgeschätzt. In den Dienstposten ist ein referatsübergreifendes Engagement nicht vorgesehen. Darauf wird sich berufen. Erschwerend hinzu kommt die Intransparenz über Expertisen und Erfahrung durch mangelhaftes Wissensmanagement in den Ministerien. (s. auch Punkt 3 "Zentralisierte Zuständigkeit")

5. Mangelnde Perspektivenvielfalt

Teamebene

Dieser Punkt bezieht sich sowohl auf die Zusammensetzung des Teams, das an dem Gesetz innerhalb des Ministeriums arbeitet als auch den Einbezug externer Akteure und Perspektiven. Häufig ist das Team nicht interdisziplinär aufgestellt sondern zugespielt auf juristische Expertise. Unzweifelhaft spielen Jurist:innen eine große Rolle, wenn es darum geht, ein rechtsförmlich sauberes Gesetz zu verfassen. Ein rechtsförmlich sauberes ist jedoch noch nicht zwangsläufig ein gutes Gesetz. Externe Akteure wie die Nutzer:innen und andere Ressorts werden im Prozess zu spät und selten methodisch begleitet eingebunden. Dadurch fehlt ein tiefes Verständnis für die Bedürfnisse und Motivationen der Nutzer:innengruppe.

6. Zusammenarbeit: Nebeneinander statt Miteinander Teamebene

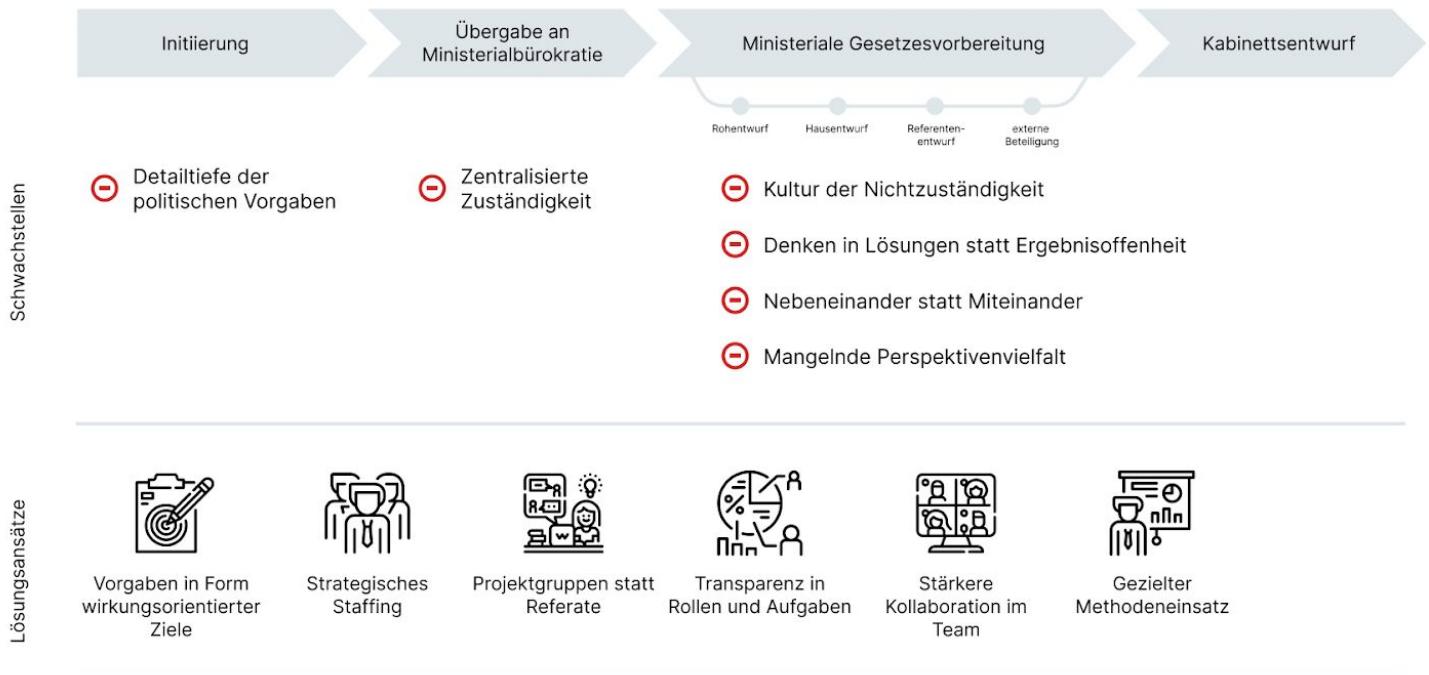
Die Zusammenarbeit erfolgt neben informellen Abstimmungen primär in (Fließ)-Textform. Das bedeutet, dass Probleme nicht fokussiert zusammen im Team mit reflektiert werden und dadurch wertvolle Erkenntnisse verloren gehen bzw. nie erhoben werden.

7. Zeitdruck Systemebene

Kurze Fristen hinsichtlich sämtlicher Vorbereitungen und Abstimmungen schränken eine tiefgründige Analyse des Problemraums erheblich ein.

Lösungsansätze

Den aufgedeckten Schwachstellen im aktuellen Gesetzgebungsprozess kann auf den drei Ebenen Initiierung, Übergabe an Ministerialbürokratie und ministerielle Gesetzesvorbereitung mit den folgenden konkreten Ansätzen begegnet werden.



Initiierung

1. Vorgaben in Form wirkungsorientierter Ziele:

Systemebene

Um den Legist:innen mehr Gestaltungsspielräume in der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zu übertragen, sollten Parteien der Ministerialbürokratie Vorgaben in Form wirkungsorientierter Ziele machen anstelle von detaillierter Maßnahmen. Dazu zählt auch die Freiheit, sich mit dem Problem, das adressiert werden soll, tiefgehend auseinander zu setzen.

Übergabe an Ministerialbürokratie

2. Strategisches Staffing: Organisationsebene

Die Aufstellung effizienter Teams sollte eine strategische Entscheidung sein, welcher entsprechend Raum und Zeit zugeschrieben wird. Ein Gesetzgebungsteam sollte einen Dreiklang an Kompetenzen aufweisen: (1) inhaltliche Fachkompetenz, (2) juristische Fachkompetenz und (3) Methodenkompetenz (bezogen auf Projektmanagement und Methoden der Zielsetzung, Nutzer:innen-Zentrierung). Teams sollten kompetenzbasiert zusammengesetzt werden.

“

Es läuft immer dann gut, wenn auch Juristen-ferne Expertise und “gute Sachbearbeiter:innen” dabei sind.

Legist:in (Jurist:in)

Ministerielle Gesetzesvorbereitung

3. Projektgruppen statt Referate: Organisationsebene

Um hausinterne Expertise so besser nutzbar zu machen und Silos aufzubrechen, sollten Gesetzesvorhaben interdisziplinären Projektgruppen aus verschiedenen Referaten durchgeführt werden. So kann referatsübergreifende Zusammenarbeit gestärkt werden und der Problematik begegnet werden, dass Mitarbeitende für ihr Engagement auch wertgeschätzt und anerkannt werden (im Dienstposten abgebildet).

4. Transparenz in Rollen und Aufgaben:

Teamebene

Kollaboration und Eigenverantwortung wird durch transparente Darstellung und

Klärung der Rollen und Aufgaben im Team gefördert. Die Rolle des Scrum Masters (in Ansätzen vergleichbar mit der Mutterführer:in eines Gesetzes) sollte eine in agilen Methoden und Projektmanagement erfahrene Person sein, die die Themen *Zielorientierung*, *Zusammenarbeit* und *Kommunikation* verantwortet. So wird eine Kommunikation und Zusammenarbeit über den reinen Schriftverkehr hinaus etabliert.

5. Gezielter Methodeneinsatz:

Teamebene

Um die Qualität der Gesetzesvorhaben, die in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung entstehen, zu erhöhen, bedarf es bei den beteiligten Personen bzw. dem Team methodischer Fähigkeiten auf zwei Ebenen: Der Entwicklung der Lösungen und der Zusammenarbeit.

- a) **Was** für eine Lösung (in diesem Fall Gesetz) wird erarbeitet? Das beinhaltet die Auseinandersetzung mit dem Problemverständnis (evidenzbasiert) und möglicher Lösungsalternativen (testen und erproben).
- b) **Wie wird es erarbeitet:** Das beinhaltet u.a. die folgenden Fragen: *Wie arbeiten wir zusammen, wie kommunizieren wir, wie gehen wir mit Fehlern um, wie generieren wir Lerneffekte?*

Dieser Methodeneinsatz kann ressortübergreifend durch eine organisatorisch eigenständige, aber verwaltungsnahe Einheit begleitet werden.

Die dargestellten Lösungsansätze sind eine Momentaufnahme des Status-Quo. Sie sind noch nicht mit Expert:innen gespiegelt, diskutiert bzw. in der Praxis erprobt, sondern gelten im Sinne einer Produktentwicklungslogik als unser zu testender Prototyp.

Autor:innen:

Susanne Bruch

Patrick Witt

Anna Sinell

Dieses Papier wurde von den Fellows des Pilotjahrgangs 2020 auf Basis ihrer übergreifenden Erfahrungen erstellt.