

**EINE WIRKUNGSORIENTIERTE UND KOLLABORATIVE
GESETZGEBUNG ALS VORAUSSETZUNG FÜR
PROGRESSIVES REGIEREN,
EINEN HANDLUNGSFÄHIGEN STAAT UND
EINE ZUKUNFTSFESTE DEMOKRATIE**

ERGEBNISSE DES RESSORTÜBERGREIFENDEN PROJEKTS
“RE-DESIGN MINISTERIELLE GESETZESVORBEREITUNG”
IM RAHMEN DES WORK4GERMANY-FELLOWSHIPS 2021

BERLIN, OKTOBER 2021

Inhalt

**Hintergrund &
Vorgehen**

[Seite 4](#)

Unsere Vision

[Seite 31](#)

**Fünf Handlungs-
bereiche**

[Seite 6](#)

Kontakt

[Seite 32](#)

**Kompetenzzentrum
für gute
Gesetzgebung**

[Seite 27](#)

Anhang

[Seite 33](#)

Grußwort Nationaler Normenkontrollrat

“Seit Gründung der Bundesrepublik hat sich Vieles verändert – die Art und Weise, wie Gesetze gemacht werden, jedoch nicht. Unter den heutigen Bedingungen wird es immer schwieriger, in kurzer Zeit nicht nur rechtsförmlich saubere, sondern auch wirksame und praxistaugliche Gesetze zu entwickeln. Doch genau darauf kommt es an, wenn Politik die vielen aktuellen Herausforderungen angehen und die eigenen Versprechen effektiv umsetzen möchte. Gute Gesetze brauchen nicht nur ausreichend Zeit im Entstehen. Um in immer komplexeren Wirkzusammenhängen gut zu werden, müssen Legisten Gesetze interdisziplinär, über Ressortgrenzen hinweg und unter frühzeitiger Einbindung von Betroffenen entwickeln. Gute Gesetzgebung ist Handwerk und Kunst zugleich. Um diese Fertigkeiten systematisch zu entwickeln und nicht bloß dem Zufall zu überlassen, braucht es Strukturen und Unterstützung. Die Idee eines Kompetenzzentrums für gute Gesetzgebung ist deshalb überfällig und sollte bald Wirklichkeit werden.”

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
stellv. Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrats

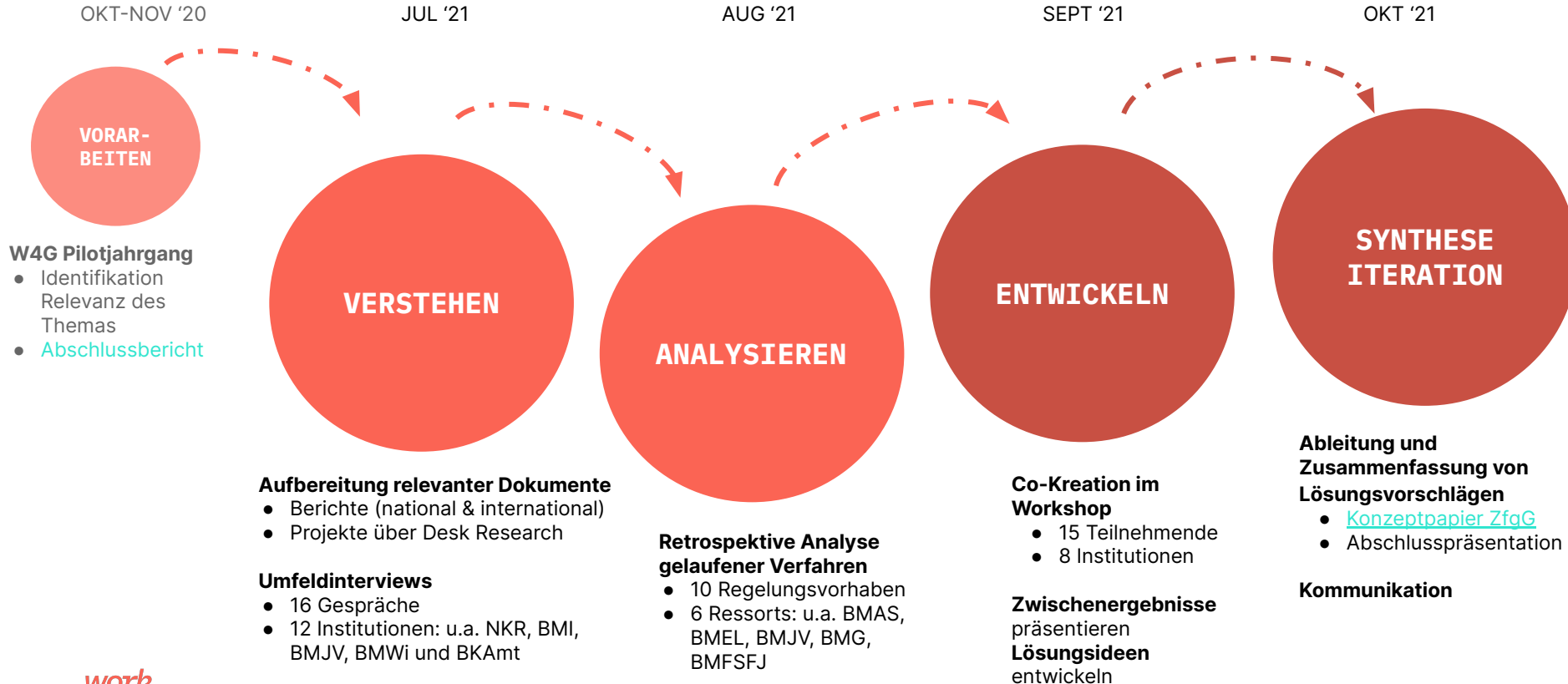
Hintergrund

Komplexe Herausforderungen, die sich aus weitreichenden gegenwärtigen Entwicklungen wie Klimawandel, Digitalisierung oder demographischem Wandel ergeben, erfordern effektive ressortübergreifende Antworten. Dafür ist die Entwicklung neuer bzw. geänderter Gesetze durch die Ministerien eine Schlüsselfunktion des Regierungshandelns. Allerdings stehen der Bundesregierung heute seit der Gründung der Bundesrepublik mit mehr oder weniger unverändert gebliebenen Prozessen, Methoden und Kompetenzen keine zeitgemäßen Instrumente zur Verfügung ([NKR \(2019\)](#)).

Angesichts dieser gegenwärtigen Diskrepanz zwischen Anforderungen und Status Quo muss eine umfassende Verbesserung der ministeriellen Gesetzesvorbereitung auch in Deutschland deutlicher in den Fokus der politischen Aufmerksamkeit gerückt werden. Die [Europäische Kommission \(2021\)](#) unterstreicht die Bedeutung von 'guter Gesetzgebung' angesichts der 'ambitionierten Agenda und der beispiellosen Herausforderungen, vor denen wir stehen'. Zudem macht der jüngste Regulatory Policy Outlook der [OECD \(2021\)](#) deutlich, dass dafür nichts weniger als eine 'Neuerfindung der Regulierungspolitik' und ein 'ganzheitlicher Ansatz für die Erarbeitung und Umsetzung von Regulierungen' notwendig sind. In den USA wurde diesem Bedarf bereits Rechnung getragen und mit Beginn der neuen Biden Administration eine substantielle Modernisierung der Prozesse und Methoden für die Entwicklung neuer Regelungen ('modernizing regulatory review') angestoßen ([Doc 2021-01866](#)).

Vor diesem Hintergrund zielte das Projekt "Re-Design ministerielle Gesetzesvorbereitung" im Rahmen des Work4Germany-Fellowships 2021 darauf ab, auf Basis einer empirischen Analyse des Status Quo gemeinsam mit Akteuren verschiedener Ressorts konkrete Lösungsansätze für eine strukturelle Verbesserung der ministeriellen Vorbereitung von Regelungsvorhaben zu erarbeiten. Im Ergebnis schlägt das Projekt den Aufbau eines "Kompetenzzentrum für gute Gesetzgebung" (ZfG) vor, das einen neutralen Raum zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit schafft, als zentrale Serviceeinheit der gesamten Bundesregierung zur methodischen Unterstützung im Gesetzgebungsprozess zur Verfügung steht, Ressourcen bündelt und Kompetenzen stärkt. Wir sind der festen Überzeugung, dass so die Voraussetzungen für eine zeitgemäße Gesetzgebung und progressives Regierungshandeln geschaffen und dadurch effektive und praxistaugliche Lösungen für die Herausforderungen unserer Zeit gefunden werden können.

Nutzer:innenzentriertes Vorgehen



Fünf Handlungsbereiche für eine Verbesserung der ministeriellen Gesetzesvorbereitung

Im Folgenden werden konkrete **Lösungsansätze**, jeweils identifizierte **Herausforderungen** sowie **ein struktureller Vorschlag** zur Verbesserung der ministeriellen Gesetzesvorbereitung zusammengefasst.

Auf Basis der Analyse lassen sich Herausforderungen und Lösungsvorschläge in **fünf unterschiedliche Handlungsbereiche** gliedern:

- 1 Wie funktioniert die **Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung** im Rahmen der ministeriellen Gesetzesvorbereitung?
- 2 Wie läuft die **Zusammenarbeit zwischen den Ressorts** in der Entwicklung neuer Regelungen?
- 3 Wie steht es um die **interne Arbeitsorganisation** der Ministerien im Bereich der ministeriellen Gesetzesvorbereitung?
- 4 Wie stark sind **legistische Kompetenzen** ausgeprägt und in den Ressorts vorhanden?
- 5 Wie werden **externe Stakeholder an der Gesetzgebung beteiligt**, sowohl über formale Beteiligungsverfahren als auch Instrumente der frühen Beteiligung?

Dabei ist wichtig zu beachten, dass Gesetzesvorhaben sehr unterschiedlich sein können ([489 Regierungsvorlagen in der 19. LP](#)). Die benannten Probleme und Herausforderungen treffen daher nicht auf alle Gesetzgebungsprozesse gleichermaßen zu. Im Sinne analytischer Klarheit wird an dieser Stelle auf eine Problematisierung fokussiert.

Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung

***[ˈaʁbaɪtsˌtaɪlʊŋ poliˈtiːk ʊnt fɛʁˈvaltʊŋ]:** Beschreibt die Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen der politischen Ebene (Koalitionsparteien, Minister:innen, Staatssekretär:innen) und der fachlichen Ebene (Referent:innen, Referatsleitungen, Unterabteilungsleitungen, Abteilungsleitungen) der Bundesregierung und innerhalb der einzelnen Bundesministerien. Auch wenn beide Seiten als Bundesregierung letztlich gemeinsam agieren, sind sie nicht selten von unterschiedlichen Zielen, Wertesystemen und Anreizen geleitet, was zu Problemen in der Zusammenarbeit führen kann. Gleichzeitig ist die komplementäre Ergänzung beider Seiten für das politische System elementar: Während die gewählte Politik die gesellschaftliche Legitimation für die Initiierung und den Beschluss von Gesetzesvorhaben mitbringt, ist die Verwaltung für deren fachliche, wirksame und praxistaugliche Umsetzung verantwortlich.

“Wenn Sie Teil eines Verhandlungspakets werden, haben Sie nicht mehr die Möglichkeit zu einer guten Lösung zu kommen.”

“Die GGO ist ein Klavier mit weißen und schwarzen Tasten - Sie müssen dieses Klavier spielen können.”

Zielbild: Eine optimale Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung



Für eine gute Gesetzgebung ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und effiziente Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung entscheidend: Während von politischer Seite Vorhaben initiiert und Wirkungsziele diskutiert und definiert werden, entwickelt, testet und evaluiert die Verwaltung konkrete Regelungsvorschläge, auf deren Basis schließlich ein politischer Beschluss gefasst wird.

Vorschläge für eine bessere Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung

"Code of Conduct":

Einführung einer Selbstverpflichtung auf oberster politischer Ebene (Koalitionsvertrag) zur Bestimmung verbindlicher Prinzipien der Zusammenarbeit. Darin sollten konkrete Vorgaben zur Formulierung von Zielen bei Regelungsvorhaben, deren Überprüfung und Maßnahmen für den notwendigen Freiraum zur fachlichen Entwicklung wirksamer und praxistauglicher Regelungsansätze enthalten sein. Ziel sollte eine verbindliche Verpflichtung zur Wertschätzung von Fachlichkeit im Sinne einer optimalen Arbeitsteilung von Politik und Verwaltung sein - über allgemeine Bekenntnisse hinaus.

Zielformulierung und -dokumentation:

Zu Beginn eines Regelungsvorhaben sollten Ziele definiert, formuliert und dokumentiert werden. Dafür muss ein verbindliches und standardisiertes Format entwickelt werden, das zum einen alle relevanten Stakeholderinteressen einbindet und ein gemeinsames Verständnis schafft (Vorgehen), als auch intendierte Wirkungsziele und Grenzen (rote Linien) in Bezug auf Kosten, Nebenfolgen für unterschiedliche Gruppen dokumentiert (Ziele-/Eckpunktepapier). Dieser Schritt muss eine konstruktive Grundlage für die Ausarbeitung und Validierung von Regelungsansätzen durch die Verwaltung sowie spätere Evaluationen bieten.

Aktuelle Herausforderungen für eine bessere Arbeitsteilung

Unzureichende Zielorientierung:

- keine ausreichend klare Definition von (messbaren) Wirkungszielen bei neuen Regelungsvorhaben
- kein gemeinsames und verbindliches Zielverständnis unter Koalitionspartnern
- unterschiedliche Zielvorstellungen und Wertesysteme zwischen Politik und Verwaltung werden nicht transparent verhandelt

Ineffiziente Prozessgestaltung:

- ungeklärte Zielvorstellungen führen zu politischen Kompromissfindung parallel zur fachlichen Ausarbeitung
- Fachreferate bekommen zu wenig Raum u.a. für eine umfassende Problemanalyse und die Entwicklung und Validierung von Regelungsansätzen
- Zeitdruck von politischer Seite erschweren Einhaltung von Prozessvorgaben nach GGO

Fehlende Wirkungsorientierung & Praxistauglichkeit:

- Effektivität und Umsetzbarkeit sind noch zu selten maßgebliche Kriterien bei der Gestaltung von neuen Regelungen
- Evaluierungsansätze sind konzeptuell und praktisch unausgereift

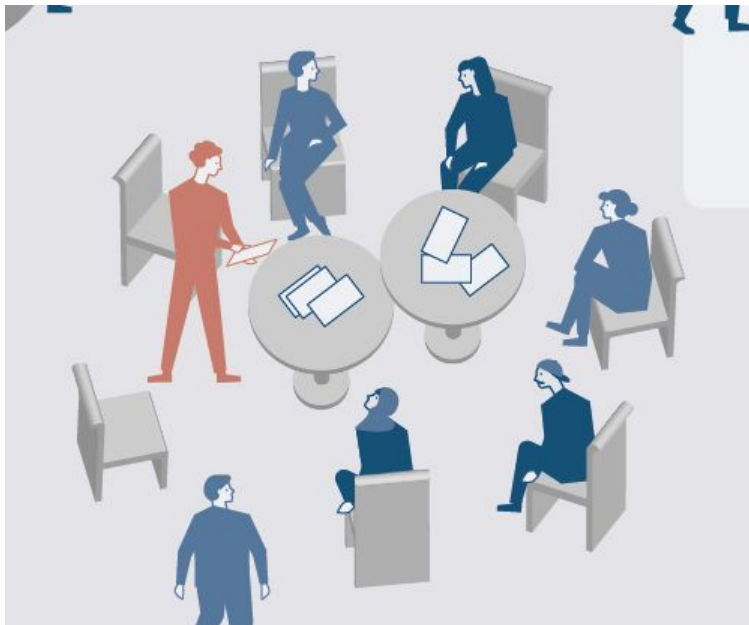
Ressortübergreifende Zusammenarbeit

***[ˈʁɛːsoːʁ-ˈyːbɛɡʁɛɪfnt ʔsuˈzamənˌʔaʁbaɪt]:** Beschreibt die Zusammenarbeit der verschiedenen Bundesministerien im Rahmen der ministeriellen Gesetzesvorbereitung. Für die Erarbeitung neuer Gesetze wird jeweils ein Bundesministerium als (haupt-)verantwortlich definiert, das so genannte federführende Ressort. Wie die Perspektiven der anderen Ressorts im Verlauf eines Gesetzgebungsprozesses eingebunden werden, variiert stark und reicht von einem produktiven Austausch zu Beginn bis zu einer konfliktbeladenen Zusammenarbeit auf Basis der rechtlichen Vorgaben (GGO). Wenngleich Bundesministerien die alleinige Verantwortung für die eigenen Themen tragen (Ressortprinzip), betreffen neue Regelungen und Gesetze oftmals nicht nur ein Ministerium alleine.

“Herausforderungen der Zusammenarbeit hängen davon ab, ob ein politisches oder fachliches Thema diskutiert wird.”

“Es läuft viel informell, ich bin sehr gut vernetzt - man kennt sich. Das hat viel mit Erfahrung zu tun.”

Zielbild: Lösungsorientierte Zusammenarbeit der Ressorts



Angemessene Antworten auf komplexe Herausforderungen durch den Klimawandel, Digitalisierung oder den demographischen Wandel werden durch eine produktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit der relevanten Ressorts erarbeitet. Basis ist eine kollaborative Organisationskultur, eine respektvolle Arbeitsteilung sowie geeignete Räume, Formate und Methoden für partizipative Regelungsprozesse.

Vorschläge für eine bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit

Eckpunktepapier & “ways of working”:

Zunehmend komplexe Regelungsinhalte können nicht mehr von einem federführenden Ressort allein bearbeitet werden. Eine breite Verankerung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung ist dringend notwendig. Eckpunktepapiere können einen schützenden Rahmen bieten, um zu Beginn eines Regelungsvorhabens sowohl die inhaltlichen Schwerpunkte und Grenzen, als auch die Art und Weise der Zusammenarbeit zu definieren. Dafür sollte auf Kabinettebene eine Vorgabe für einen verbindlichen Prozess und ein standardisiertes Format für Eckpunktepapier beschlossen werden (auch eine Ergänzung der GGO ist hierfür denkbar).

Neue Formate für Kollaboration:

Um einen konstruktiven, lösungsorientierten Austausch zwischen den Ressorts zu stärken, insbesondere auf der Arbeitsebene, sollten passende Formate für die ressortübergreifende Zusammenarbeit initiiert und verbreitet werden. Dafür müssen strukturelle, methodische und kulturelle Voraussetzungen geschaffen werden. Auch eine neutrale Einheit innerhalb der Bundesregierung, die Plattform und Unterstützung für die ressortübergreifende Zusammenarbeit bietet, kann hier ein wichtiges Instrument sein.

Aktuelle Herausforderungen in der ressortübergreifenden Zusammenarbeit

Mangelnde Infrastruktur:

- es fehlt ein digitales Kommunikations- und Kollaborationstool, dass die Zusammenarbeit über alle Phasen des Gesetzesprozesses ermöglicht und unterstützt (von Informationssammlung, über die Lösungsentwicklung bis hin zur Textarbeit)

Politische Bedenken:

- politische Bedenken auf Leitungsebene erschweren oder verhindern oft eine konstruktive Zusammenarbeit auf Fachebene
- für komplexe Sachverhalte, die eine ressortübergreifende Zusammenarbeit erforderten, werden nur kleinteilige Lösungen in einzelnen Ressorts entwickelt
- insbesondere bei größeren Regierungskoalitionen droht politische Befangenheit gegenüber einer Mitwirkung eines anderen Ressorts die Zusammenarbeit zu behindern

Hürden für eine frühe Zusammenarbeit:

- leitende Prinzipien wie Federführung und Ressortprinzip erschweren nicht selten tatsächliche Kollaboration auf Augenhöhe und frühe Abstimmungen
- gerade auf Arbeitsebene ist zugleich oft unklar, welche Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit überhaupt bestehen
- Intensität einer frühen Zusammenarbeit mit anderen Ressorts hängt auch auf Arbeitsebene stark von individuellen Haltungen und Beziehungen

Hausinterne Organisation

***[ˈhaʊs-ɪnˈtɛʁn ʔʁɡanizaˈt͡si̯oːn]:** Beschreibt die organisationalen Strukturen, Prozesse und Maßnahmen innerhalb der einzelnen Bundesministerien, die für eine optimale Vorbereitung und Entwicklung von Gesetzesentwürfen relevant sind. Das umfasst bspw. die übergreifende Planung von Gesetzgebungsprozessen, die Zusammenstellung von Teams für die Erarbeitung von Entwürfen oder das Wissensmanagement im Haus.

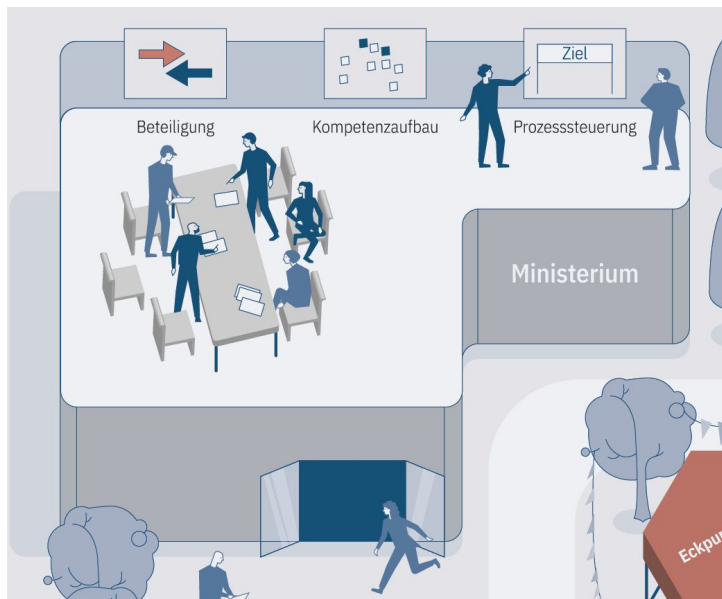
“Handbuch lesen tut ja keiner.”

***“Wer mehr Zeit
hat, entdeckt
auch mehr.”***

***“Wie wurden Sie
eingearbeitet?”***

***-
“Gar nicht!”***

Zielbild: Wirksame Arbeitsorganisation in den Ressorts



Eine gute Gesetzgebung beruht auf einer effizienten internen Organisation von Ressourcen und Prozessen. Entsprechend ihrer spezifischen Voraussetzungen und Bedarfe haben die Ressorts jeweils passgenaue Strategien und Maßnahmen entwickelt und passen diese kontinuierlich auch auf Basis eines ressortübergreifenden Austauschs zu good practices an.

Vorschläge für eine bessere hausinterne Organisation im Kontext der ministeriellen Gesetzesvorbereitung

Ressortspezifische Strategien:

Es sollten passgenaue Strategien innerhalb der Häuser für eine gute Gesetzgebung entwickelt werden. Dabei sollten Strategien und Maßnahmen u.a. folgende Themen abdecken: Wie sieht eine übergreifende Planung (Jahr/LP) in Bezug auf Gesetzesvorhaben aus (Ressourcen, Fristen, Öffentlichkeitsarbeit)? Wie kann Beteiligung gestärkt werden? Wie bzw. wo sollten Verfahren verankert werden (Projektgruppe oder Referat)? Strategisches Staffing: Welche Kompetenzen werden benötigt? Wie sollte das Recruiting ausgerichtet werden? Wie kann Legistik als Kompetenz im Haus langfristig aufgebaut werden? Wie kann Legistik-Nachwuchs aufgebaut werden und wie sieht Nachwuchsförderung aus?

Koordination & Wissenstransfer:

Es braucht einen regelmäßigen ressortübergreifenden Austausch zu den unterschiedlichen Strategien, Maßnahmen und Ansätzen zur Verbesserung der Rechtsetzung in den einzelnen Häusern. Gerade der Erfahrungsaustausch zu unterschiedlichen organisationalen good practices auf Arbeitsebene ist zentral. Hierfür sollte auch die notwendige Unterstützung und Koordination bspw. durch das Bundeskanzleramt mitgedacht werden.

Aktuelle Herausforderungen der hausinternen Organisation

Unzureichende übergreifende Planung:

- oft fehlt eine übergreifende strategische Planung und Steuerung insb. von Kapazitäten und Fristen und eine entsprechende Ressourcenallokation
- das liegt auch in einer mangelnden systematischen Priorisierung von thematischen Schwerpunkten und Zielen

Keine orchestrierte Kompetenzvielfalt:

- meist findet keine strukturierte und bedarfsorientierte Teamzusammenstellung für neue Regelungsvorhaben statt
- noch zu selten werden passende Teamorganisationen jenseits klassischer Referatsstrukturen genutzt, bspw. über Projektteams
- zudem werden selten systematisch ggf. erforderliche interdisziplinäre Kompetenzen bei der Teamaufstellung berücksichtigt
- unterschiedliche Hierarchieebenen werden meist eher formal und nur selten gezielt für eine produktive Zusammenarbeit bspw. innerhalb eines Projektteams einbezogen

Ineffizientes Wissensmanagement:

- Nicht selten erschwert eine ineffiziente Organisation des Wissensmanagements bspw. hinsichtlich der Transparenz, Aufbereitung und Zugänglichkeit von Daten und Erfahrungen die ministerielle Gesetzesvorbereitung
- Das kann sowohl Fachwissen in Bezug auf Ressortthemen als auch die Koordination von Prozess- und Methodenwissen im Bereich der Gesetzgebung betreffen
- auch das über externe Stakeholder des Geschäftsbereichs zur Verfügung stehende Fachwissen wird nicht effektiv gesteuert und nutzbar gemacht (nachgelagerte Behörden, Ressortforschung)

Kompetenzen

***[ˈkɒmpɐˈtɛntʃn]:** Innerhalb von Bundesministerien werden als Legist:innen diejenigen Mitarbeitenden bezeichnet, die maßgeblich für die Erarbeitung und das Verfassen von Gesetzen verantwortlich sind. Dabei ist Legist:in jedoch keine feststehende Berufsbezeichnung oder Ausbildung, sondern beschreibt allein die Tätigkeit der Personen. Dafür brauchen die Legist:innen eine Reihe verschiedener Kompetenzen, einerseits rechtliches und verfahrenstechnisches Fachwissen und andererseits (neuere) methodische Kompetenzen, z.B. für Komplexitätsbewältigung, Problemanalyse oder die kreative Lösungsentwicklung.

***“Wir sind eigentlich nie die
Experten eines Vorhabens.”***

***“Rechts-
förmlichkeit
interessiert
mich eigentlich
gar nicht.”***

Zielbild: Logistik als anerkannte Kompetenz



Für die Erarbeitung guter Regelungsvorschläge kann auf ein breites Set an Kompetenzen zurückgegriffen werden, die in einem interdisziplinären Team zusammenkommen. Aufbauend auf einer breiten Fachkenntnis zu rechtlichen und verfahrenstechnischen Voraussetzungen bringen Legist:innen vielfältige methodische Kompetenzen mit und können sich je nach Bedarf umfassend weiterbilden.

Vorschläge für eine Stärkung legistischer Kompetenzen

Legistik ist mehr als Juristik:

Für eine gute Gesetzgebung ist es dringend notwendig neben juristischem Fachwissen auch breite Methodenkompetenz wertzuschätzen, zu verankern und zu fördern. Dafür müssen vielfältige Formate und Angebote zur systematischen Aus- und Weiterbildung legistischer Fähigkeiten entwickelt und breit ausgerollt werden. Auch Einstellungspraktiken und Personalgewinnungsstrategien müssen vor dem Hintergrund der interdisziplinären Anforderungen in der Gesetzgebung angepasst und bestehende Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Entsprechende Strategien und Maßnahmen müssen sowohl auf Ressortebene ansetzen als auch ressortübergreifende Möglichkeiten zur Bündelung und Zentralisierung in den Blick nehmen (siehe Konzept für ein "Zentrum für Legistik").

Grundlagenwissen stärken:

Da legistische Kompetenzen nicht Teil der rechtswissenschaftlichen Ausbildung sind, muss die Bundesregierung auch rechtliches und verfahrenstechnisches Grundlagenwissen systematisch fördern. Dieser Bedarf wird angesichts des demographischen Wandels und des anstehenden Generationswechsel innerhalb der Verwaltung verstärkt, da wichtige Wissensträger ihren Dienst beenden. Zudem ist eine Vermittlung rechtlichen Grundlagenwissens gerade vor dem Hintergrund einer interdisziplinären Belegschaft zunehmend relevant.

Aktuelle Herausforderungen für eine breite Verankerung legistischer Kompetenzen

Überbordende Prozessanforderungen:

- Die Vielzahl an Checklisten, Leitfäden und Handbüchern überladen den Prozess zur Entwicklung eines Regelungsvorschlags
- Notwendige Überforderung einzelner Legist:innen, die komplexe interdisziplinäre Anforderungen erfüllen müssen
- Die eigentlichen Anliegen der Prozessanforderungen wie z.B. Folgenabschätzungen werden nicht wirksam umgesetzt

Solide verfahrenstechnische und fachliche Umsetzung:

- juristisches und verfahrenstechnisches Fachwissen zur Gesetzgebung wird nicht systematisch ausgebildet
- technische Umsetzung des Prozesses erschwert die legistische Arbeit, z.B. durch diverse Medienbrüche und fehlende Kompetenzen zur Nutzung bestehender Tools wie eNorm

Mangelnde Methodenkompetenzen:

- ein oft enges Verständnis von Legistik und mangelnder Wertschätzung nicht-juristischer Fähigkeiten führt zu einer Vernachlässigung wichtiger methodischer Kompetenzen für eine gute Gesetzgebung
- Dadurch mangelt es häufig an elementaren Kompetenzen in Bereichen wie Problem- und Wirkungsanalyse, Evidenzbasierung & Datenkompetenz, (kreative) Lösungsentwicklung, Evaluationsansätze, Umsetzungswissen & Praxistauglichkeit, Stakeholdermanagement, Projektmanagement
- insbesondere für eine systematischere Verankerung von Formaten der frühen Beteiligung fehlen neben einem Kulturwandel und einer breiten Anerkennung des Mehrwerts oftmals entsprechende methodische Kompetenzen

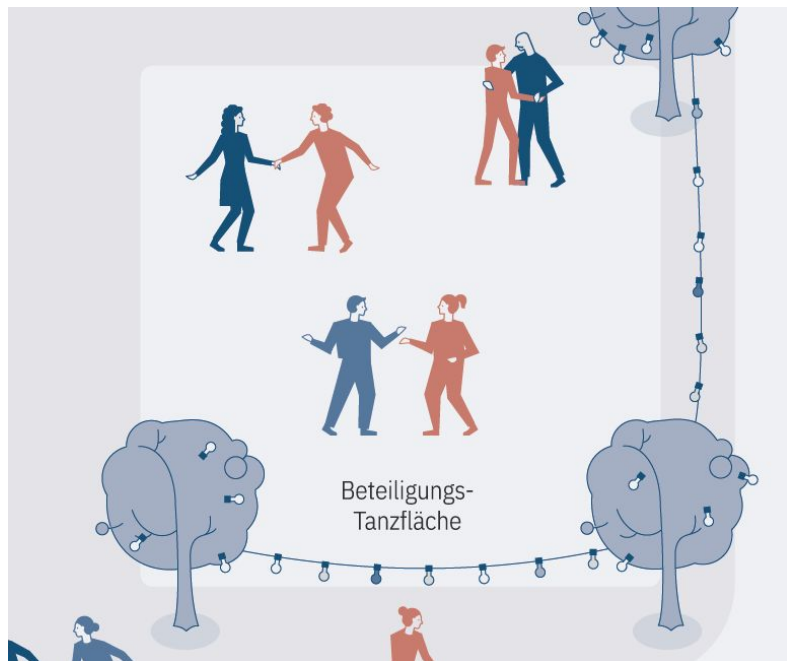
Beteiligung

***[ˈbəˈtɛɪlɪɡʊŋ]:** Beschreibt alle Formen des Einbezugs externer Stakeholder in die Entwicklung neuer Gesetze und Regelungen. Das umfasst sowohl Betroffene und Adressaten von neuen Gesetzen (gesellschaftliche Gruppen, Bürger:innen, Unternehmen, Behörden), also auch diejenigen Akteure, die neue gesetzliche Regelungen in der Praxis umsetzen müssen, bspw. Behörden und Verwaltungen, Gerichte oder Unternehmen. Insgesamt wird zwischen formeller Beteiligung, bei der Verbände schriftliche Stellungnahmen einreichen können, und früher Beteiligung, bei der unterschiedliche Akteure (Wissenschaft, Verbände, etc.) bei der Erarbeitung neuer Gesetze über vielfältige Formate (Hintergrundgespräche, Veranstaltungen, Workshops, etc.) eingebunden werden, unterschieden.

“Jeder weiß, dass die formelle Beteiligung ein Feigenblatt ist. Deshalb ist der Frust so groß.”

“Es funktioniert alles über Netzwerke, weil einzelne Leute uns kennen und uns dann einbinden.”

Zielbild: Eine beteiligungsorientierte Gesetzgebung



Eine beteiligungsorientierte Gesetzgebung bezieht unterschiedliche Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft von Beginn an systematisch in die Entwicklung von Regelungsvorschlägen ein, um zu regulierende Sachverhalte mithilfe relevanten wissenschaftlichen und Praxiswissens zu analysieren, kollaborativ wirksame Lösungsansätze zu entwickeln und Praxistauglichkeit mit den Umsetzenden frühzeitig zu prüfen. Nicht nur ist der Mehrwert von Beteiligung breit verstanden und Formate, Methoden und Kompetenzen ressortübergreifend vorhanden, auch wurden verbindliche Prozesse, Standards und Kriterien hinsichtlich u.a. notwendiger Beteiligungsintensität und Transparenz und Fairness vereinbart.

Vorschläge für eine systematische Stärkung von Beteiligung

Zugänglichkeit, Transparenz, Ernsthaftigkeit bei der formellen Beteiligung substantiell stärken:

Prozess, Format und Umsetzung der formalen Beteiligung müssen so überarbeitet werden, dass nicht nur bereits vereinbarte Fristen eingehalten werden, sondern auch die Zugänglichkeit und Transparenz der Beteiligungsmöglichkeiten deutlich erhöht werden. Das betrifft bspw. die Frage, wer von Möglichkeiten zur Stellungnahme wie erfährt, bzw. wer überhaupt in der Lage ist Stellungnahmen zu komplizierten Gesetzestexten zu verfassen. Hier sollten niedrigschwellige Beteiligungsmöglichkeiten, auch für Bürger:innen ergänzt werden (Beteiligungsplattform). Außerdem sollte die Wertschätzung von Beteiligung und Stellungnahmen gestärkt werden, indem Transparenz über den Umgang mit Kommentaren und Vorschlägen verbessert wird.

Frühe Beteiligung systematisch integrieren:

Der Mehrwert einer frühen Beteiligung zur Erarbeitung wirksamer und praxistauglicher Gesetze muss auf Fach- und Leitungsebene sowie auf politischer Ebene verstanden und kulturell verankert werden. Es bedarf einer systematischen Integration der frühen Beteiligung in den Prozess der ministeriellen Gesetzesvorbereitung, bspw. über verbindlichere Vorgaben und Standards für Beteiligung bei bestimmten Regelungsvorhaben. Dies ist die Voraussetzung für die systematische Nutzung von Methoden, Formaten und Instrumenten der frühen Beteiligung, für deren Umsetzung methodisches Wissen aufgebaut, organisationale Strukturen geschaffen und Vorgehensmodelle entwickelt werden müssen. Eine breite Stärkung und Nutzung von Formaten der frühen Beteiligung sollte zudem von Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Evaluierung begleitet werden.

Aktuelle Herausforderungen bei der Beteiligung in Gesetzgebungsprozessen

Fehlende Wertschätzung der formellen Beteiligung:

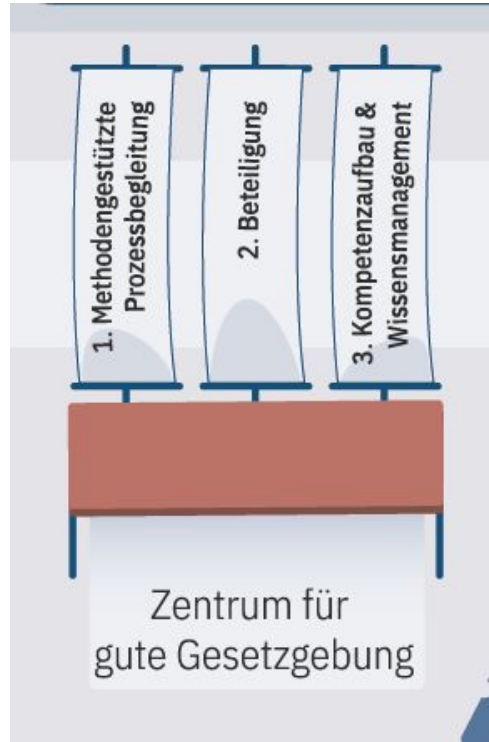
- Durch politischen Druck werden die Zeiträume für Stellungnahmen zunehmend dramatisch verkürzt, was letztlich zu Scheinbeteiligung und Frustration auf beiden Seiten führt
- Mangelnde Transparenz in Bezug auf Beginn und Diskussionsstand eines Regelungsvorhaben allgemein sowie über Möglichkeiten der Einflussnahme und für Beteiligung führen zu ungleichen Zugängen unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen und Positionen
- Meist geringe Berücksichtigung von Stellungnahmen bringt mangelnde Wertschätzung zum Ausdruck und stellt Wirksamkeit und Form des Status Quo formeller Beteiligung grundlegend in Frage

Keine systematische Integration von frühen Beteiligungsinstrumenten:

- Ansätze und Formate der frühen Beteiligung werden nur punktuell genutzt und der Mehrwert gerade für komplexe und gesellschaftlich relevante Vorhaben nicht ausreichend erkannt
- Über einzelne good practices hinaus fehlt eine umfassende Strukturierung der unterschiedlichen Zwecke und Formate und eine systematische Integration in den Gesetzgebungsprozess
- Ressourcen, Methoden und Kompetenzen sind nur vereinzelt und vor allem aufgrund persönlicher Initiativen einzelner Referent:innen vorhanden

***Unser integrierter Ansatz:
Das Kompetenzzentrum für gute
Gesetzgebung***

Kompetenzzentrum für gute Gesetzgebung: Ansatz



Ein Großteil der dargestellten Lösungsansätze sollte in einem Kompetenzzentrum für gute Gesetzgebung (ZfgG) der Bundesregierung integriert werden:

Konstruktive ressortübergreifende Zusammenarbeit durch einen neutralen Raum der Bundesregierung

Das ZfgG bietet als ressortübergreifende Einheit der Bundesregierung einen neutralen Ort und Rahmen, um Regelungsvorhaben methodisch und koordinierend zu unterstützen. So werden bestehende strukturelle Herausforderungen bei der ressortübergreifenden Zusammenarbeit überwunden.

Kompetenzaufbau in der Bundesregierung durch methodische Unterstützung

Als zentrale Serviceeinheit unterstützt das ZfgG die Ressorts mit einem befähigenden Ansatz dabei, zum richtigen Zeitpunkt die passenden Methoden im Gesetzgebungsprozess anzuwenden: Von Problemanalysen, über Beteiligung bis hin zur Evaluation. Wissen und Kompetenzen werden auf diese Weise an die Beteiligten der Ressorts weitergegeben und nachhaltig verankert.

Effiziente Gesetzgebung durch die Bündelung von Ressourcen

Das bündelt Ressourcen, Wissen und Kompetenzen, so dass bestehendes Fach-, Verfahrens- und Methodenwissen der gesamten Bundesregierung zur Entwicklung wirkungsorientierter und praxistauglicher Gesetze zur Verfügung steht. Wachsenden inhaltlichen und methodischen Anforderungen wird auf diese Weise Rechnung getragen.

Das ZfgG übernimmt keine eigenständige gesetzestvorbereitende Arbeit, sondern agiert stets als Unterstützer und Befähiger der Gesetzgebung durch die Ressorts!

Kompetenzzentrum für gute Gesetzgebung: Aufbau

Das ZfgG ist eine zentrale Serviceeinheit der Bundesregierung. Durch Angebote in drei Bereichen schafft es einen unmittelbaren Mehrwert, um die Qualität der Regelungsentwürfe nachhaltig zu verbessern:

Methodengestützte Prozessbegleitung

Methodische Unterstützung zur Entwicklung wirkungsorientierter Gesetzesentwürfe:

- Zusammenstellung, Koordination und Moderation ressortübergreifender und interdisziplinärer Teams
- Analyse des Arbeitsauftrags und des zu regulierenden Problems
- Begleitung bei der Entwicklung und Validierung evidenzbasierter Lösungen
- Konzeption und Durchführung von Folgenabschätzungen
- Frühzeitigen Vorbereitung und Durchführung von Evaluationen

Beteiligung

Bereitstellung von Instrumenten der frühen Beteiligung:

- Konsolidierung, Weiterentwicklung, Bereitstellung von Methoden, Formaten, Tools und Leitfäden
- gezielte Unterstützung einzelner Fachreferate bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung unterschiedlicher Beteiligungsverfahren
- ggf. Steuerung von externen Dienstleistern zur Unterstützung bei Moderation, Workshops, o.ä.
- Netzwerkarbeit mit Stakeholdern aus Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung, Zivilgesellschaft

Kompetenzaufbau & Wissensmanagement

Umfassender Kompetenzaufbau "Legistik" in der gesamten Bundesregierung:

- Zusammenführung des bestehenden Angebots und systematische Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildung für die Legist:innen der Bundesregierung
- Strukturierte Sammlung, Konsolidierung und Verteilung bestehenden Wissens (z.B. Vernetzung Wissensträger in den Ressorts, Leitfäden, gute Beispiele) rund um Gesetzgebungsprozesse
- Austausch mit (internationalen) Akteuren zur Weiterentwicklung des Angebots (z.B. OECD)

Kompetenzzentrum für gute Gesetzgebung: Umsetzung

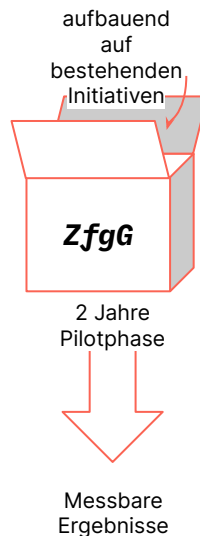
Das ZfgG startet mit einer zweijährigen Pilotphase mit dem Ziel, das Konzept zu validieren und dessen Wirksamkeit sichtbar zu machen (proof of concept).

Voraussetzungen:

- Einrichtung einer Task Force für den Aufbau des ZfgG mit ca. 10 Personen
- Räumlichkeiten
- Organisationsform

Messbare Ergebnisse in der Pilotphase:

- Methodengestützte Prozessbegleitung: Begleitung von mind. 2 Gesetzgebungsverfahren in der 20. LP
- Beteiligung: Entwicklung und Testung von mind. 4 neuen Formen der Partizipation
- Kompetenzaufbau & Wissensmanagement: Aufarbeitung und Integration der Leitfäden



Das ZfgG baut auf bestehenden Initiativen zur besseren Rechtsetzung auf*, u.a.:

- BKAmT: Bessere Rechtsetzung & Bürokratieabbau, Wirksam regieren
- BMI: eGesetzgebung, Digitaltauglichkeit
- BMJV: Redaktionsstab Rechtssprache, Projektgruppe eNorm
- BMU: Bürgerbeteiligung
- BMEL: Praktikernetzwerk

Das ZfgG sollte eng mit bestehenden Akteuren zusammenarbeiten, u.a.:

- Bundesregierung: Normenkontrollrat, Zuständige für bessere Rechtsetzung in den Ressorts, Reallabore (BMWl), DigitalService4Germany
- Behörden: Statistisches Bundesamt, BAKöV, Digitalakademie, Stabstelle Beteiligung Verwaltung am BASE
- Bundesländer: Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung BW, u.a.m.
- EU / international: Beteiligungsinitiativen der Europäischen Kommission, OECD

Unsere Vision der ministeriellen Gesetzesvorbereitung



<https://t1p.de/5r4m>

Kontakt

Jakob Häußermann
Rojda Tosun
Benjamin Jadkowski
Susanne Bruch
Dr. Anna Sinell

gesetzesvorbereitung@work4germany.org

DigitalService4Germany | Work4Germany

DigitalService4Germany GmbH

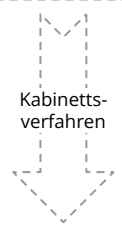
Adresse: Prinzessinnenstraße 8-14, 10969 Berlin

Geschäftsführung: Christina Lang & Philipp Möser

Handelsregisternummer: HRB 212879 B | Registergericht: Berlin Charlottenburg

Anhang

Fokus auf ministerielle Gesetzesvorbereitung: Gründe und Hypothesen



Ausgangslage: Die meisten im Bundestag verabschiedeten Gesetze entstehen auf Initiative der Regierung, werden also von Bundesministerien entworfen und vorbereitet.

Hypothese: Je besser der Prozess der ministeriellen Gesetzesvorbereitung ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein 'gutes' Gesetz entsteht.

Attribute, die ein 'gutes' Gesetz auszeichnen:

- **Rechtskonform:** Das Gesetz ist mit dem gegebenen Rechtsrahmen vereinbar.
- **Notwendig:** Es besteht ein Regelungsbedarf.
- **Wirksam:** Die Norm verfolgt klare Ziele, die auch voraussichtlich erreicht werden können.
- **Praxistauglich:** Die Norm ist vollzugstauglich, digitaltauglich und adressat:innenfreundlich.

Vorgehensweise: Analyse 10 vergangener Regelungsvorhaben durch explorative Interviews und 16 Umfeldinterviews. Fokus auf gute Beispiele und Friktionsstellen in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung.

Ergebnis: Identifikation von Herausforderungen auf verschiedenen Ebenen des Prozesses:

1. Systemische Herausforderungen (z.B. ressortübergreifende Zusammenarbeit)
2. Organisationale Herausforderungen (z.B. fehlende strategische Planung)
3. Individuelle Herausforderungen (z.B. fehlende Kompetenzen)

Einflussfaktoren auf die ministerielle Gesetzesvorbereitung*

Rahmenbedingungen

- Vorgeschichte
- Ressortinteressen/Eindeutigkeit der Zuständigkeit
- Zeitpunkt in der Legislaturperiode
- zeitlicher Druck/Fristigkeit
- Öffentlichkeitswirksamkeit
- Politische Relevanz
- Auswirkung auf gesellschaftlichen Interessenausgleich
- Neuheit und Komplexität des Sachverhalts
- Gestaltungsspielraum/Maß an politischer Vorgabe

Regelungsimpuls

- politischer Handlungsbedarf/politischer Impuls
- rechtlicher Handlungsbedarf
 - Umsetzung EU-Richtlinie/-Verordnung
 - BGH-/BVerfG-Urteil
 - BGB-Reformbedarf
 - Katastrophe

Organisation

- übergreifende Planungsfähigkeit
- Verankerung (Referat, Gruppe)
- Teamzusammenstellung
- Rollenverteilung & Rolle unterschiedlicher Hierarchien
- Einarbeitung neue Legist:innen
- interne Schulungsangebote
 - fachlich
 - technisch (eNorm)
 - methodisch
- Zusammenarbeit GG mit
 - Parlamentsreferat
 - Beteiligungsreferat
 - "Bessere Rechtsetzung"
 - anderen Ressorts
 - Behörden & Forschung
- Einfluss Geschäftsordnung

Individuum

- Rollenverständnis
- Vernetzungsgrad
- Erfahrungswissen & Routine
- Teamfähigkeit
- rechtliches Fachwissen
- Kompetenzen
- methodische Kompetenzen, u.a.:
 - Projektmanagement
 - Problemanalyse, Innovation, Kreativität
 - Folgenabschätzung, Foresight
 - Beteiligung

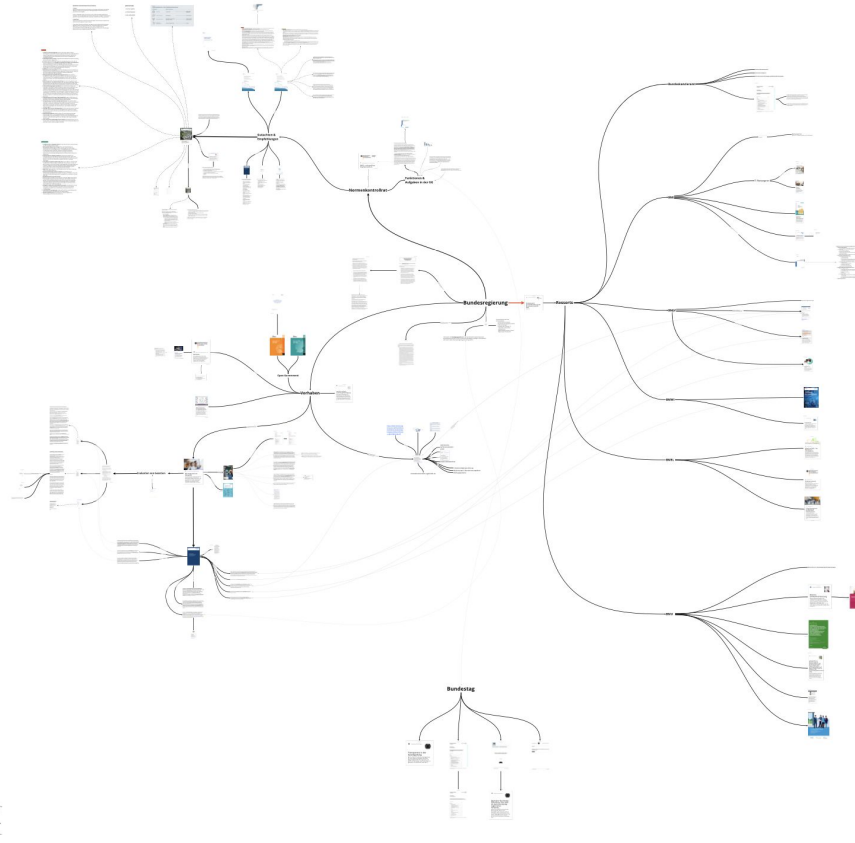
Beteiligung

- Fristigkeit
- Vernetzungsgrad
- Haus- und Beteiligungskultur
- methodische Reife
- Eingriffstiefe & Relevanz für Gesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung
- Neuheit des Sachverhalts
- Komplexität des Sachverhalts

Bestehende Initiativen "Bessere Rechtsetzung" in Deutschland



<https://t1p.de/tyvp>



Ausgewählte gute Beispiele aus anderen Ländern



USA: Die Regierung Biden/Harris plant den Gesetzgebungsprozess zu reformieren mit stärkerem Fokus auf das Gemeinwohl.

<https://t1p.de/th32>



Großbritannien: Die Regierung plant den Gesetzgebungsprozess anzupassen, um veränderten Gegebenheiten einer immer digitaleren und komplexeren Welt gerecht zu werden.

<https://t1p.de/7xhk>



Australien: Die Initiative 'Delivering Great Policy' leistet Aufklärung darüber, was gute Gesetzgebungsprozesse ausmacht und wie diese in der Praxis umgesetzt werden können.

<https://www.policyhub.gov.au/>
<https://obpr.pmc.gov.au/>



Dänemark: Das Sekretariat für 'digital ready legislation' begleitet Legist:innen bei der Formulierung der Normen, um sicherzustellen, dass diese digital vollzogen werden können.

<https://t1p.de/002c>