



 Studie

Gesetze, die wirken:

Ein Transformationsplan für die
ministerielle Gesetzesvorbereitung.

Autorinnen-Team:
Rojda Tosun, Susanne Bruch



Über die Autorinnen



Rojda Tosun
Transformative
Rechtsgestaltung

ist Volljuristin und lehrt an der Leuphana Universität zur transformativen Rechtsgestaltung. Sie ist Gründerin von PublicLegalDesign und verbindet in ihrer Arbeit rechtswissenschaftliche, designbasierte und sozialwissenschaftliche Methoden, um Recht zugänglicher und verständlicher zu machen. Als Innovationsexpertin begleitet sie staatliche Reformprozesse und unterstützt die Entwicklung umsetzungsfähiger Regelungen. Ihr Fokus liegt auf der Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen, die nachhaltige, inklusive und gemeinwohlorientierte Transformation ermöglichen und demokratische Strukturen stärken.

rojda.tosun@publiclegaldesign.com



Susanne Bruch
Transformative
Organisationsgestaltung

ist Politikwissenschaftlerin und begleitet obere Bundesbehörden in der Weiterentwicklung und Verbesserung ihrer Arbeitsweisen. Als Organisationsentwicklerin und Gründerin von work forward leitet sie Projekte zur Optimierung der Gesetzesvorbereitung u.a. für den DigitalService sowie verschiedene Bundesministerien. Ihr Fokus liegt darauf, zukunftsfähige, kollaborative und effektive Arbeitsprozesse zu gestalten – mit dem Ziel, dass Menschen in Organisationen wirkungsvoll zusammenarbeiten können.

susanne.bruch@workforward.de

Agora Digitale Transformation gGmbH
Krausenstraße 8
10117 Berlin

T. +49(0)30 81 45 03 78 80
www.agoradigital.de
info@agoradigital.de

Gefördert durch:

**STIFTUNG
MERCATOR**

Gesetze, die wirken: Ein Transformationsplan für die ministerielle Gesetzesvorbereitung.
<https://agoradigital.de/projekte/gesetzgebungsreform>

Design: Jakub Stejskal | www.jakub.de, Make Studio | www.make-studio.net
Layout: [Agora Digitale Transformation](#), Jakub Stejskal | www.jakub.de



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der Agora Digitale Transformation, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Januar 2025 | doi.org/10.5281/zenodo.14825641



Inhalt

1	Einleitung.....	3
2	Die ministerielle Gesetzesvorbereitung und ihre Herausforderungen	4
	2.1 Eine kurze Einführung in die ministerielle Gesetzesvorbereitung	4
	2.2 Kritik an der bestehenden Arbeitsweise	7
	2.3 Bisherige Veränderungsinitiativen der Bundesregierungen	11
3	Wege zur Transformation der ministeriellen Gesetzesvorbereitung	12
	3.1 Eine neue Arbeitsweise.....	13
	3.2 Auf- und Ausbau diverser Kompetenzen	14
	3.2.1 Kompetenzen der Legistik vertiefen	14
	3.2.2 Kompetenzen der Rechtsgestaltung aufbauen	14
	3.3 Ein digitalisierter Arbeitsablauf.....	15
4	Handlungsempfehlungen für die ministerielle Gesetzesvorbereitung	16
	4.1 Das Umsetzungsszenario	19
	4.2 Aufruf an die Bundesregierung	19
5	Die parlamentarische Gesetzgebung.....	20



1 Einleitung

Gesetzgebung bildet das Fundament des Rechtsstaates und der Demokratie.

Jede Interaktion zwischen Staat, Bürger:innen und Institutionen basiert auf Recht und spiegelt sich in der Umsetzung und Ausführung von Gesetzen wider. Die Qualität dieser Interaktion hängt maßgeblich davon ab, wie gut Gesetze sind. Wie gut ein Gesetz ist, wird nicht nur dadurch bedingt, ob es rechtskonform und rechtssicher ist. Immer mehr im Fokus steht, ob es in der Praxis einfach umsetzbar ist. Der aktuell beobachtbare Vertrauensverlust in Regierungsfähigkeit und gutes Regieren beruht zu einem nicht unwesentlichen Teil darauf, dass die Bürger:innen vor Ort mit den Mängeln bei der Umsetzung nicht praxistauglicher Gesetze konfrontiert werden – sei es im Sozialrecht, Baurecht oder Ausländerrecht.

Entscheidender Faktor dafür wie gut ein Gesetz wird, ist dessen Entstehungsprozess. Damit rückt der Gesetzgebungsprozess in das Zentrum eines handlungsfähigen und zugänglichen Staates. Er ist der zentrale Hebel, um Staatshandeln zu gestalten. Aktuell führt der Gesetzgebungsprozess jedoch allzu oft zu Regelungen, die bürokratiereich, ineffizient und kaum digital umsetzbar sind. Dadurch wird die Qualität der Interaktion zwischen Bürger:innen, Institutionen und Staat beeinträchtigt.

Ein Großteil der Gesetzentwürfe, die in den Bundestag eingebracht werden, wird durch die Bundesministerien vorbereitet¹. Die Aufgabe der Ministerien ist es, im Dialog mit der Politik, politische Vorhaben in Rechtstext zu übersetzen. In dieser Übersetzerfunktion übernehmen die Ministerien eine wichtige Rolle im Gesetzgebungsprozess. Sie verfügen im Vergleich zu anderen Institutionen wie dem Parlament über verhältnismäßig große Personalressourcen und hohe fachliche Expertise. Nichtsdestotrotz entsprechen hier entwickelte Gesetzentwürfe vielfach nicht den geschilderten Anforderungen.

Das hat in den letzten Legislaturperioden eine Vielzahl von Veränderungsinitiativen der Bundesregierungen ausgelöst: Das Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung wurde ins Leben gerufen, diverse Checklisten und Arbeitshilfen wurden entwickelt und ein 'Zentrum für Legistik' konzipiert. Die Bemühungen zeigen aber bisher nicht die intendierte Wirkung.

In diesem Beitrag beleuchten die Autorinnen daher bestehende Schwächen der ministeriellen Gesetzesvorbereitung sowie Probleme bisheriger Veränderungsinitiativen. Ziel ist es, eine notwendige, grundlegende Transformation mit Blick auf Prozess, Methoden und Kompetenzen in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung aufzuzeigen. Zentraler Vorschlag ist eine Konsolidierung der Veränderungsinitiativen für bessere Rechtsetzung in einer zentralen Einheit für moderne Gesetzgebung.

Darüber hinaus wird in diesem Beitrag die Rolle des Parlaments bei der Entstehung praxistauglicher Gesetze in den Blick genommen. Zudem wird diskutiert, wie auch das Parlament von den Ressourcen und Kompetenzen einer Einheit für moderne Gesetzgebung profitieren könnte.

Die Analyse kombiniert die praktische Erfahrung der Autorinnen mit qualitativen Interviews und Analysen verabschiedeter Regelungsvorhaben. Über zwei Dutzend Gespräche mit

¹ Die von der Bundesregierung initiierten Gesetze werden durch die Bundesministerien vorbereitet. Vgl. https://www.bundestag.de/resource/blob/870008/1ce89c75ef421b91c1d1ba378122fc46/gesetzgebung_wp20-data.pdf



Bundesverwaltung, Bundestagsabgeordneten, Kommunen und Zivilgesellschaft sowie die Analyse von mehr als 20 Regelungsvorhaben der 19. Legislaturperiode² offenbarten Schwachstellen und innovative Ansätze für die Gesetzgebung. Ergänzt durch Schulungen für über 500 Legist:innen, die praxisorientierte Gesetzgebung vermittelten, fließen diese Erkenntnisse in Vorschläge zur Modernisierung und Digitalisierung der ministeriellen Gesetzgebung ein.

2 Die ministerielle Gesetzesvorbereitung und ihre Herausforderungen

2.1 Eine kurze Einführung in die ministerielle Gesetzesvorbereitung

Die ministerielle Gesetzesvorbereitung ist zentraler Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses. Gesetzesvorlagen für den Bundestag werden durch die Bundesministerien vorbereitet. In der 20. Legislaturperiode betraf dies 75% der im Bundestag verabschiedeten Gesetze³. Die Ministerien leisten folglich mit ihrer Fachexpertise einen entscheidenden Beitrag dazu, politischen Willen in handhabbare Regeln und deren Vollzug zu übersetzen. Ihre Arbeit bildet eine wichtige Grundlage für eine fundierte politische Beratung und anschließende Entscheidungsfindung im Parlament.

Wie ein Gesetzentwurf im Ministerium entsteht, ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) definiert⁴. Nach der politischen Willensbildung ergibt sich die Federführung eines Ministeriums für den Gesetzentwurf aus dessen Zuständigkeitszuschnitt, der zu Beginn einer Legislaturperiode je nach Koalitionsvertrag auch geändert werden kann. Innerhalb dieses Ministeriums übernimmt das fachlich zuständige Referat die Arbeit. Ein:e Fachreferent:in des Referats, die:der sich in der Regel gut mit dem Themenfeld auskennt, – Legist:in genannt – erhält den Auftrag, einen Gesetzentwurf zu entwickeln.

² Vgl. https://digitalservice.bund.de/media/pages/fellowships/work4germany/methoden/e87ecb2d36-1673449066/work4germany-2021-re-design-ministerielle-gesetzesvorbereitung_ergebnisdokumentation_work4germany_2.pdf

³ Vgl. https://www.bundestag.de/resource/blob/870008/1ce89c75ef421b91c1d1ba378122fc46/gesetzgebung_wp20-data.pdf

⁴ Obwohl der Gesetzgebungsprozess in seinen Grundzügen klar definiert ist, verläuft er in der Praxis je nach Art des Vorhabens, Dringlichkeit und politischem Kontext unterschiedlich. Kleinere Änderungen bestehender Regelungen können schneller und weniger umfangreich vorbereitet werden, während große Reformen oder komplexe neue Regelungen intensive Abstimmungsprozesse zwischen Ministerien und Beteiligten erfordern.

Die zentrale Rolle der Ministerien im Gesetzgebungsprozess

Ministerielle Gesetzesvorbereitung



Ministerien haben die Aufgabe, politische Zielvorstellung in Rechtstext zu übersetzen. Dabei sollen sie eine bürokratiearme, praxistaugliche und digitale Ausführbarkeit des Gesetzes sicherstellen.

*Anteil der im Bundestag in der 20. Legislaturperiode verabschiedeten Gesetze je Initiator.
Quelle: https://www.bundestag.de/resource/blob/870008/1ce89c75ef421b91c1d1ba378122fc46/gesetzgebung_wp20-data.pdf

Die Entwicklung des Entwurfs umfasst zwei Dimensionen: das **Gestalten** der Inhalte (Rechtsgestaltung) und das **Schreiben** der Paragraphen. In der **Rechtsgestaltung** wird die Grundlage für eine wirksame und praxistaugliche Regelung geschaffen. Auf Basis des politischen Willens erfolgt hier die inhaltliche Konzeption. Im **Schreiben (Legistik)** werden politischer Wille und gestalterische Erkenntnisse in präzise und handlungsleitende Paragraphen übersetzt. Dabei stehen die Rechtsförmlichkeit, Rechtssprache und Rechtskonformität im Vordergrund.



Aus den zwei Dimensionen Gestalten und Schreiben ergeben sich Kriterien für gute Gesetze.

Ein gut **gestaltetes** Gesetz ist:

Notwendig: Es besteht ein Regelungsbedarf und kein anderes (Rechts-)Instrument ist besser geeignet, um den Sachverhalt zu bearbeiten.

Wirksam: Es verwirklicht die politischen Ziele und deckt den Bedarf der Normadressat:innen.

Praxistauglich: Es ist kosteneffizient und vollzugstauglich, verursacht keine unnötige Bürokratie, ist digital vollziehbar und adressat:innenfreundlich.

Ein gut **geschriebenes** Gesetz ist:

Rechtskonform: Es ist formal korrekt und steht im Einklang mit bestehenden Rechtsnormen und ist rechtssicher.

Rechtssicher: Es gewährleistet eine klare Anwendung, minimiert Interpretationsspielräume und schafft Vertrauen in die Verlässlichkeit der rechtlichen Regelung.

Rechtsförmlich korrekt: Es ist präzise, eindeutig und systematisch formuliert, entspricht den sprachlichen und rechtlichen Standards.

In der Praxis der ministeriellen Gesetzesvorbereitung vermischen sich Gestalten und Schreiben. Sehr früh im Prozess wird ein erster Textentwurf verfasst, der die Grundlage für die folgenden Konsultationen und Abstimmungen ist. Zudem werden hier Checklisten und Prüfungen ausgeführt. Es gibt rund 40 Arbeitshilfen, die der:die Legist:in berücksichtigen sollte⁵. Diese enthalten methodische Vorgaben, wie im 'Handbuch der Rechtsförmlichkeit', und umfassen Richtlinien etwa zur Berechnung der Erfüllungskosten, um die finanziellen und administrativen Auswirkungen des Gesetzes für Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu ermitteln, Bewertungen der Digitaltauglichkeit mit dem Digitalcheck und weitere fachpolitische Prüfungen wie die Prüfung der Vereinbarkeit des Entwurfs mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs).

Die Textentwürfe werden zunächst in hausinternen und anschließend in ressortübergreifenden Abstimmungsrunden diskutiert und/oder schriftlich kommentiert. Der Normenkontrollrat erhält die Möglichkeit zur Stellungnahme zu Erfüllungsaufwand und Digitaltauglichkeit des Vorhabens. Der nun abgestimmte Text wird Referentenentwurf genannt. Dieser wird an Länder, Kommunen und Verbände weitergeleitet, die ihre Stellungnahmen in der Regel schriftlich abgeben. Nach der finalen Abstimmung wird der Entwurf als Kabinetttvorlage eingereicht und später dem Bundestag als Regierungsentwurf zur parlamentarischen Befassung vorgelegt.

⁵ „Inzwischen ist die Dichte der Hinweise und damit auch die Anzahl der Handbücher, Arbeitshilfen und Leitfäden auf über 40 gestiegen, sodass der Überblick und der zielgerichtete Griff zu den einschlägigen Arbeitshilfen nicht immer leicht fällt.“ von https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/Handbuecher_Arbeitshilfen_Leitfaeden/hb_arbeitshilfen_leitfaeden_node.html#:~:text=Inzwischen%20ist%20die%20Dichte%20der,Arbeitshilfen%20nicht%20immer%20leicht%20f%C3%A4hlt. Abgerufen am 01.11.2024



Die hier geschilderten Schritte der Gesetzesvorbereitung laufen nicht immer genau gleich ab. Umfang und Zeitaufwand der verschiedenen internen sowie externen Abstimmungen unterscheiden sich erheblich, je nachdem wie viel politische Aufmerksamkeit ein Vorhaben hat, wie komplex es ist und unter welchem Zeitdruck die Legist:innen stehen⁶.

2.2 Kritik an der bestehenden Arbeitsweise

Dieses etablierte Vorgehen bietet zwar eine klare Struktur, steht jedoch zunehmend in der Kritik⁷. Mit hohem Aufwand werden mit diesem Vorgehen Gesetze entwickelt, die in der Umsetzung zu erheblichen Problemen führen. Gesellschaftliche und technologische Entwicklungen wie Globalisierung und Digitalisierung, sowie die zunehmende Komplexität rechtlicher Rahmenbedingungen machen die Gestaltung neuer Gesetze anspruchsvoller denn je. Diesen Entwicklungen wurde die ministerielle Gesetzesvorbereitung nicht angepasst. Im Status Quo lassen sich vier Problemfelder identifizieren, die dazu beitragen, dass entstehende Gesetzentwürfe die oben genannten Kriterien für gute Gesetze (vgl. Infobox 1) nicht erfüllen. Diese werden im Folgenden dargestellt:

Problemfeld 1: Zu starker Fokus auf das Schreiben statt des Gestaltens

Zu starker Fokus auf das Schreiben. Gesetze kodifizieren komplexe Sachverhalte in Rechtstext. In der Praxis findet diese Kodifizierung sehr früh in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung statt. In einem Textentwurf wird ein konkreter Lösungsvorschlag in Paragraphen formuliert. Anschließende Abstimmungen werden durch juristische Aspekte und Feinheiten der Textbearbeitung dominiert. Die Komplexität der Sachverhalte erfordert jedoch in der Regel eine fundierte Analyse der Probleme, Lösungsmöglichkeiten und eine sehr frühe Befassung mit der Umsetzung der geplanten Regelung. Verschiedene Disziplinen wie etwa Design haben methodische Vorgehen entwickelt, um komplexe Sachverhalte fundiert zu analysieren und Lösungs- und Umsetzungsmöglichkeiten zu entwickeln und abzuwägen. Im Gesetzgebungsprozess wird jedoch auf solche methodischen Ansätze nur in den wenigsten Fällen zurückgegriffen. Dadurch rückt die Rechtsgestaltung mit Fragen nach Praxistauglichkeit und Wirksamkeit sehr früh in den Hintergrund.

⁶ Eine gute Beschreibung der verschiedenen Fallkonstellationen in der Gesetzesvorbereitung liefert das Gutachten des Normenkontrollrats 2019 ab Seite 23 Vgl. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2019-erst-der-inhalt-dann-die-paragraphen.pdf?__blob=publicationFile&v=6

⁷ Vgl. bspw. Hill, Hermann "Viabiles Recht" (ZRP 7/2023); Normenkontrollrat "Erst der Inhalt, dann die Paragraphen" (2019); work4germany "Re-Design ministerielle Gesetzesvorbereitung" (2021)

Die Rolle der Legist:innen

Die Anforderungen an die Rechtsgestaltung und Legistik gehen weit über die juristischen und fachlichen Kenntnisse einer Einzelperson hinaus. Die Überforderung führt dazu, dass wesentliche Aspekte bei der Erarbeitung von Gesetzen übersehen werden und die Qualität der Gesetze leidet.

Gestalten

&

Schreiben

Entwicklung praxistauglicher und adressat:innenfreundlicher Inhalte

Entwicklung rechtskonformer und verständlicher Gesetzesentwürfe



Die Gesetzgebung ist derzeit von der Schreibearbeit dominiert.
Das Gestalten kommt zu kurz.

+



Über
40 Arbeitshilfen und
Leitfäden beachten



Mit anderen Akteuren
(Ressorts, Länder, etc.)
Inhalte schriftlich abstimmen



Checklisten ausfüllen
und Berechnungen erstellen



Arbeitshilfen, ineffiziente Abstimmungsprozesse sowie die Vielzahl an Checks überfrachten den Prozess, ohne die Qualität der Regelung maßgeblich zu verbessern.

Agora Digitale Transformation

Quelle: Eigene Darstellung



Problemfeld 2: Fehlende Kompetenzen für das Schreiben und das Gestalten

Schreiben und Gestalten durch nur eine Person. Die inhaltliche Gestaltung und das Schreiben des Gesetzentwurfs sind grundsätzlich verschiedene Aufgaben. Gute Rechtsgestaltung ist ein prospektiver und kreativer Prozess. Es geht darum, Gesetze so zu entwickeln, dass diese nicht nur politisch tragfähig sind, sondern in der Lebensrealität der Normadressat:innen funktionieren und umgesetzt werden können. Gutes Schreiben hingegen konzentriert sich auf die sprachliche und juristische Präzision der Regelung. Es zielt darauf ab, Interpretationsspielräume zu minimieren und damit eine klare Anwendung zu gewährleisten. Gleichzeitig wahrt es rechtsförmliche Korrektheit, steht im Einklang mit bestehenden Rechtsnormen und vermeidet Widersprüche. In der ministeriellen Gesetzesvorbereitung werden diese zwei Aufgaben in der Regel von ein und derselben Person ausgeführt. Das führt häufig zu Überforderung der:des zuständigen Fachreferent:in und mangelhafter Qualität im Schreiben und/oder Gestalten. Dies ist nicht überraschend, da die zwei Aufgabenfelder grundsätzlich unterschiedliche Profile und Kompetenzen erfordern. In anderen Ländern wie etwa Großbritannien sind daher Rechtsgestaltung und Legistik getrennte Professionen, die von unterschiedlich ausgebildetem Personal ausgeführt werden⁸.

Fehlende Interdisziplinarität in der Rechtsgestaltung. Die ministerielle Gesetzesvorbereitung wird häufig einseitig von einer Disziplin dominiert. In vielen Ressorts wie dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) oder Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) dominieren Jurist:innen, in anderen Ressorts dominieren thematisch bezogene Fachdisziplinen (wie z.B. Mediziner:innen oder Pharmazeutiker:innen im Bundesministerium für Gesundheit (BMG) die Gesetzesvorbereitung. Die Rechtsgestaltung erfordert Kompetenzen, die über diese klassischen juristischen bzw. fachlichen Kompetenzen hinausgehen. Andere Disziplinen werden jedoch nicht systematisch in die Rechtsgestaltung eingebunden. Ein Beispiel hierfür ist der Digitalcheck. Dieser impliziert, dass ein:e Fachreferent:in allein durch das Ausfüllen einer Checkliste die digitale Ausführbarkeit eines Gesetzesvorhabens abschließend beurteilen kann. Um die digitale Ausführbarkeit eines Gesetzes sicherzustellen, braucht es jedoch spezifische Kenntnisse mit Blick auf digitale Standards, IT-Systeme, Schnittstellen, etc., in denen Fachreferent:innen nicht ausgebildet sind und die diese vielfach schlicht überfordern. Die monodisziplinäre Herangehensweise limitiert die Qualität der Regelungen, da durch den beschränkten Blick Potenziale für andere Lösungswege, Vereinfachungen oder Digitalisierung nicht ausgeschöpft werden.

Fehlende Kompetenzen im Handwerk Legistik. Das Handwerk für das Schreiben des Rechtstexts (Legistik) wird weder im rechtswissenschaftlichen Studium, der juristischen Ausbildung, noch am Arbeitsplatz im Ministerium systematisch vermittelt. Das bedeutet, dass selbst rechtswissenschaftlich ausgebildete Fachreferent:innen nicht per se über die grundlegenden Kenntnisse verfügen, einen Gesetzestext zu verfassen, was sich unmittelbar auf dessen Qualität auswirkt.

Problemfeld 3: Zu späte und sequenzielle Einbindung anderer Akteur:innen

Mangelhafte ressortübergreifende Zusammenarbeit. Der Gesetzgebungsprozess in der Bundesverwaltung ist durch das Prinzip der Ressorthoheit geprägt. Die Einbindung nicht-federführender Ressorts erfolgt oft in Form eines ersten im federführenden Ressort abgestimmten Entwurfs des Rechtstexts, der als Word-Dokument (eNorm) an betroffene Ministerien zur

⁸ Das Office of the Parliamentary Counsel beschäftigt rund 50 hoch qualifizierte Legist:innen, deren einziger Fokus ist, einen qualitativ hochwertigen Rechtstext zu formulieren. Vgl. <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-parliamentary-counsel/about/recruitment>



Kommentierung weitergegeben wird. Frühzeitiger Austausch scheitert häufig bei nicht farben- gleichen Ressorts an politischen Beweggründen wie grundlegend unterschiedlicher inhaltlicher Auffassung, Machtkämpfen, Ressortegoismen oder Befangenheiten innerhalb von Koalitionen. Diese Faktoren führen dazu, dass Themen isoliert bearbeitet werden und ressortübergreifende Abstimmungen eher blockiert als gefördert werden. Gesetzgebung läuft durch diesen sequenzi- ellen Ansatz in starren Stufen ab, anstatt durch eine frühzeitige dynamische Zusammenarbeit geprägt zu sein. So verläuft der Gesetzgebungsprozess in starren Strukturen und ist von institu- tionellen Interessen dominiert, anstatt durch offene und integrative Ansätze effizienter gestaltet zu werden⁹.

Späte und ineffektive Beteiligung. Fachkreise und Verbände werden um Stellungnahmen ge- beten, wenn der Referent:innenentwurf vorliegt ('formelle Beteiligung'). Zentrale Struktur- und Grundsatzentscheidungen sind zu diesem Zeitpunkt schon gefallen und lassen sich nur mit er- heblichem Aufwand ändern. Auch bei der Stellungnahme wird in der Regel die Textform als For- mat gewählt. Nicht selten gibt es mehrere Dutzend schriftliche Stellungnahmen zu einzelnen Vor- haben. Diese werden von den Legist:innen im besten Fall einzeln gesichtet, bewertet und verar- beitet. Im schlechtesten Fall werden sie abgeheftet, weil die Ressourcen schlicht nicht ausrei- chen, um all die Informationen rechtzeitig zu verarbeiten. Häufig sind aber auch die Fristen für die Abgabe von fundierten Stellungnahmen zu umfangreichen Gesetzentwürfen viel zu kurz. Über die formelle Beteiligung hinaus, sind Legist:innen frei, frühzeitig alternative Formen der Be- teiligung ('informelle Beteiligung') zu wählen. Hierfür wird häufig auf Kanäle zurückgegriffen, bei denen institutionelle oder persönliche Ressourcen entscheidend sind. Es fehlen die zeitlichen Kapazitäten, ein nicht durch Interessensverbände gefilterte Einblick in die Realität der Normadres- sat:innen und der umsetzenden Akteur:innen sowie Kompetenzen für innovative Beteiligungsfor- mate wie kollaborative Workshops, um wirklich repräsentativ und effizient frühzeitig zu beteiligen.

Unzureichende Einbindung der Vollzugserfahrungen der Kommunen. Die Erfahrungen der Kommunen werden bei der Rechtsumsetzung sehr häufig viel zu wenig berücksichtigt. Sie müs- sen hochkomplexe Regelungen vor Ort umsetzen – etwa in Form von Planungsaufgaben oder Ver- waltungsverfahren –, ohne dass ihre praktischen Rückmeldungen den Inhalt der Gesetzentwürfe maßgeblich beeinflussen. Dabei sind Kommunen meistens die Orte, an denen Menschen den Staat am unmittelbarsten in ihrem Alltag erleben. Nicht nur gute, also verständliche Gesetzes- vorgaben sind besonders wichtig für eine gelingende Interaktion zwischen Staat und Bürger:in- nen, sondern auch die tägliche Anwendung muss ohne großen Aufwand gelingen. Weder die Mit- arbeitenden in der Kommunalverwaltung noch die Empfänger:innen dürfen z.B. durch mehrere Seiten umfassende, unverständliche Antragsformulare überfordert werden. Kommunen müssen im Gesetzgebungsprozess eine wichtigere Rolle einnehmen.

Problemfeld 4: Fehlende Digitalisierung des Arbeitsprozesses

Fehlende digitale Unterstützung. Das Potenzial der Digitalisierung wird weder im Gestalten noch im Schreiben ausreichend ausgeschöpft. Die Gesetzesvorbereitung verläuft digital frag- mentiert und nicht medienbruchfrei. Entwürfe werden aktuell im Word Add-On eNorm erstellt, Checks in PDFs und Berechnungen in Excel dokumentiert, und Abstimmungen laufen per E-Mail. Das 2014 gestartete Projekt „E-Gesetzgebung“ sollte das ministerielle Gesetzgebungsverfahren

⁹ Das setzt natürlich eine gewisse Grundübereinstimmung in der Sache voraus, die es trotz Koalitionsvertrag nicht immer gibt.



digital und medienbruchfrei gestalten¹⁰. Ein Einführungsplan von 2024 sieht die verpflichtende Nutzung erst ab 2027 vor – 13 Jahre nach Projektstart¹¹. Statt den ministeriellen Rechtsetzungsprozess zu modernisieren, elektrifiziert das Projekt jedoch bestehende, veraltete Abläufe.

Ein im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung angekündigtes digitales Gesetzgebungsportal für mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit ist bisher ebenfalls noch im Konzeptionsstadium¹². Das Gesetzgebungsportal soll in die E-Gesetzgebung integriert werden. Dabei adressieren die zwei Lösungen unterschiedliche Anforderungen (Schreiben & Abstimmen vs. Informieren & Beteiligen) und Zielgruppen (Legist:innen & Parlamentarier:innen vs. die Öffentlichkeit). Mit der E-Gesetzgebung wird mehr und mehr ein Monolith geschaffen, dessen Umsetzung immer komplizierter und langjähriger wird.

2.3 Bisherige Veränderungsinitiativen der Bundesregierungen

Seit einigen Legislaturperioden bemühen sich die Bundesregierungen durch Veränderungsinitiativen wie den Digitalcheck oder die E-Gesetzgebung die Probleme in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung zu adressieren. Der Vorsitzende des Normenkontrollrats griff diese Initiativen in einer Rede zum Jahresbericht 2024 auf: „Zusammen mit dem Digitalcheck aus dem BMJ, dem Bürgercheck aus dem Bundeskanzleramt und dem Zentrum für Legistik aus dem BMJ könnte eine ganz neue Philosophie der Gesetzgebung entstehen [...]“¹³. Doch die Verwendung des Konjunktivs macht deutlich, dass diese „neue Philosophie“ bisher nicht Realität ist. Tatsächlich entfalten die genannten Initiativen bislang nicht die gewünschte Wirkung.

Die fehlende Wirksamkeit lässt sich dadurch erklären, dass die oben beschriebenen grundlegenden Problemfelder nicht adressiert werden:

- Sowohl der starke Fokus auf Schreiben statt Gestalten wie auch die zu späte und sequenzielle Beteiligung und Zusammenarbeit ist als Problem bisher nicht adressiert worden. Das liegt unter anderem daran, dass auch die Veränderungsinitiativen in unterschiedlichen Zuständigkeiten und Silos entwickelt werden.
- Fehlende Kompetenzen im Bereich des Schreibens und vor allem des Gestaltens werden versucht mit Handbüchern und Checklisten auszugleichen.
- Die Digitalisierung des Arbeitsprozesses wird zwar angestrebt – eine gute digitale Nutzenreise mit E-Gesetzgebung jedoch nicht umgesetzt.

Statt die Arbeitsweise grundsätzlich zu reformieren, werden durch die Initiativen bisher in erster Linie zusätzliche formale Anforderungen eingeführt. Die inhaltliche Qualität der Gesetzentwürfe wird so nicht nachhaltig verbessert.

¹⁰ Vgl. https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/programmddokument_div.pdf?__blob=publicationFile&v=5

¹¹ Vgl. Drucksache des Deutschen Bundestages 20/13400 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/134/2013400.pdf>, Seite 2

¹² Vgl. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf Seite 8

¹³ Vgl. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/2024-10-01-nkr-jahresbericht-2024.html> (Abruf am 13.11.2024)



3 Wege zur Transformation der ministeriellen Gesetzesvorbereitung

Die Betrachtung der Ausgangslage zeigt: Eine grundlegende Transformation der ministeriellen Gesetzesvorbereitung ist unerlässlich – nicht nur, um einer modernen Gesetzgebung gerecht zu werden, sondern auch, um als Hebel für einen digitalen Staat zu wirken, der als dienend, fürsorglich und zukunftsfähig wahrgenommen wird. Transformation bedeutet einen grundlegenden Wandel in Form und Struktur. Es geht nicht um kleine Anpassungen oder inkrementelle Verbesserungen, sondern um tiefgreifende Veränderungen, die neue Grundlagen schaffen.

Hierbei sind drei zentrale Elemente entscheidend:

1 Eine neue Arbeitsweise

Ein transformierter Gesetzgebungsprozess stellt sicher, dass die Fachexpertise, die Lebensrealitäten der Normadressat:innen und die Perspektiven der Umsetzenden systematisch eingebunden sind. Gute Gesetze brauchen einen stärkeren Fokus auf das Gestalten, das mit methodenbasiertem Vorgehen die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit des Gesetzes sicherstellt. Dafür braucht es eine frühzeitige Auseinandersetzung mit der Praxis.

2 Auf- und Ausbau diverser Kompetenzen

Auch während der Projektumsetzung spielt Wirkungsorientierung eine entscheidende Rolle für die wirksame Umsetzung politischer Projekte und Maßnahmen.

Eine neue Arbeitsweise braucht eine **breite Kompetenzbasis**, die es auf- und auszubauen gilt. Neben der **Legistik** – also der Fähigkeit, rechtliche Inhalte sprachlich korrekt und formal stimmig zu formulieren – braucht es eine **Expertise aus verschiedenen Disziplinen**, die ermöglicht, **rechtliche Machbarkeit, fachliche Tiefe, praxisnahe Umsetzbarkeit** und eine **nahtlose Integration in digitale Prozesse** zu vereinen, sodass der politische Wille wirksam in Rechtstext übersetzt wird.

3 Digitalisierter Arbeitsablauf

Um das volle Digitalisierungspotenzial im **Gestaltungs- und Schreibprozess** auszuschöpfen, braucht es **aufeinander abgestimmte und miteinander kommunizierende digitale Tools**, der über die reine Elektrifizierung der Textarbeit hinausgehen. Es braucht weitere digitale Arbeitshilfen wie etwa digitale **Visualisierungstools**, um komplexe Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Regelungen verständlich abzubilden.



3.1 Eine neue Arbeitsweise

Mehr Gestalten durch frühzeitige Beteiligung und ein methodenbasiertes Vorgehen

In der Praxis entsteht der konkrete Rechtstext meist zu früh, sodass juristische Feinheiten schnell die Oberhand gewinnen und eine fundierte Analyse der Probleme, Lösungsmöglichkeiten und Umsetzungsanforderungen in den Hintergrund gerät. Ein **transformierter Gesetzgebungsprozess** setzt bewusst früher an und legt den Fokus auf eine gründliche Gestaltungsphase, in der noch **kein fertiger Rechtstext** vorliegt. Diese Vorgehensweise entspricht auch den Empfehlungen des Normenkontrollrats, der in seinem Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ (2019) genau diesen Ansatz befürwortet.

Eine gründliche Gestaltungsphase erfordert mehr als schriftliche Beteiligung oder formalisierte Anhörungen der Länder, Interessenverbände und Normadressat:innen. Es braucht eine gestalterische Herangehensweise, damit komplexe Lebenssachverhalte ganzheitlich erfasst und wirksame Lösungen entwickelt werden können. Andere Disziplinen bieten hier ein vielfältiges methodisches Portfolio, auf das zurückgegriffen werden kann, um zum Beispiel unterschiedliche Perspektiven und Meinungen in die Problemanalyse und Lösungsentwicklung in Form ko-kreativer Workshops einzubinden oder gemeinsam Vollzugsprozesse zu visualisieren. Zudem können durch innovative und verständlichere Formate auch jene Interessenverbände und Normadressat:innen ihre Erfahrungen und Bedarfe einbringen, denen durch rein schriftliche Stellungnahmen auf juristische Texte bisher Barrieren auferlegt wurden. Vereinzelt findet diese methodenbasierte Gestaltung bereits auf Initiative engagierter Legist:innen statt – etwa beim „Mobilitätsdatengesetz“ Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), wo durch gezieltes Stakeholdermanagement und Workshops mit Normadressat:innen und umsetzenden Akteur:innen potenzielle Konfliktlinien frühzeitig erkannt und zu umsetzungsstarken Entscheidungen geführt haben. Allerdings setzt ein solches Vorgehen in der Regel externe Beratungsunterstützung voraus, da die Kompetenzen für diese Form der Beteiligung nicht in den Ressorts vorgehalten werden. Wie oft in anderen Gesetzesvorhaben lebensnahe Hürden zu spät erkannt werden, zeigt das Beispiel des Praxischecks Photovoltaik des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): Hier wurden kollidierende Regelungen aus unterschiedlichen Ressorts aufgedeckt, die den Ausbau von PV-Anlagen unnötig erschweren¹⁴.

Entscheidend ist, zu welchem Zeitpunkt die beschriebene methodische Einbindung erfolgt. Eine **frühzeitige Auseinandersetzung und Abstimmung** ist entscheidend für ein umsetzungsstarkes Gesetz. Gerade **umsetzende Behörden** – von Kommunen bis hin zu spezialisierten Fachbehörden – sollten so frühzeitig wie möglich ihre Praxiserfahrungen einbringen, damit Gesetze in **föderalen Verwaltungsstrukturen** tatsächlich ausführbar sind. Dies gilt insbesondere für eine **digitaltaugliche Regelungsgestaltung**, bei der kommunale Behörden, Finanzämter oder IT-Dienstleister rechtzeitig eingebunden werden müssen, um **digitale Potenziale** zu nutzen und Umsetzungsbarrieren zu reduzieren.

Auf diese Weise entstehen Gesetzentwürfe, die sowohl **fachlich** als auch **praktisch** durchdacht sind und sich besser in bestehende Strukturen integrieren lassen.

¹⁴ Vgl. Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20230816-ueberblickspapier-instrument-praxischeck.pdf?__blob=publicationFile&v=8, Abruf am 16.12.2024



Voraussetzung hierfür ist unter anderem, dass Politiker:innen ihre Ziele so klar formulieren, dass Legist:innen ausreichend Spielraum haben, die wirksamste Lösung auszuarbeiten. Am Beispiel der Mietpreisbremse könnte das übergeordnete Ziel beispielsweise „Bezahlbaren Wohnraum schaffen“ lauten, wobei die Deckelung des Mietpreises nur eine von mehreren möglichen Maßnahmen wäre. Mit diesem Ansatz ließe sich auch klären, ob überhaupt eine neue Regelung notwendig ist – und welche Maßnahme die wirksamste Antwort auf den politischen Willen sein kann. Eine solch zielorientierte Vorgehensweise würde zudem helfen, Überregulierung zu mindern.

3.2 Auf- und Ausbau diverser Kompetenzen

Die notwendigen Prozessveränderungen sowie die beschriebenen Methoden geben vor, wie und wann Wissen und Perspektiven in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden sollten. Die dafür notwendigen Kompetenzen (z. B. Moderation, Visualisierung, IT-Verständnis) entscheiden darüber, ob und wie gut dies tatsächlich geschehen kann.

3.2.1 Kompetenzen der Legistik vertiefen

Legistik ist die zentrale Kompetenz im Gesetzgebungsprozess, weil sie den politischen Willen in sprachlich klare, rechtlich belastbare und systematisch stimmige Normen überführt. Die klassischen juristischen Ausbildungswege vermitteln zwar grundlegende Kenntnisse in Rechtsdogmatik und Normauslegung, doch der gezielte Umgang mit der Gesetzessprache und die sprachlich-systematische Gestaltung von Normen bleiben oft unzureichend abgedeckt.

Das in der 20. Legislaturperiode initiierte **Zentrum für Legistik** setzt genau hier an, besteht bislang jedoch nur als Konzept. Um diesen Ansatz zu stärken, braucht es ein **deutliches Plus an Weiterbildungs- und Trainingsangeboten**: Das bestehende Orientierungsangebot der Bundesregierung für Legist:innen umfasst neben aktuell acht Schulungen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (Baköv) in 2025¹⁵ vor allem Handbücher, Leitfäden und Arbeitshilfen. Ein **Ausbau** der Weiterbildungskapazitäten ist daher unverzichtbar, um die **Legistik-Kompetenzen** nachhaltig zu vertiefen.

3.2.2 Kompetenzen der Rechtsgestaltung aufbauen

Legistik und Rechtsgestaltung mit all ihren Facetten lassen sich nicht durch eine einzelne Person abdecken. Neben Jurist:innen, die den rechtlichen Rahmen kennen, braucht es neue Perspektiven und Kompetenzen für einen zukunftsfähigen Gesetzgebungsprozess. Der Bereich Rechtsgestaltung ist eine Einladung an andere Disziplinen und geht über das präzise Formulieren der Gesetzestexte hinaus. Rechtsgestaltung setzt eine **prospektive** und **kreative** Herangehensweise voraus, um Regelungen zu entwerfen, die sich in der Praxis als **wirksam**, **benutzerfreundlich** und **digitaltauglich** erweisen. Anders als die klassische Rechtswissenschaft, die bestehendes

¹⁵ Das Angebot der Baköv richtet sich an alle Mitarbeitenden der Bundesministerien. Das betrifft einen Personalkörper von rund 18.000 in den Ministerien, in den viel Gesetzgebung erfolgt. Vgl. Jahresprogramm Baköv https://www.bakoev.bund.de/SharedDocs/Publikationen/LG_1/Jahresprogramm_2025.pdf?__blob=publicationFile&v=3 und <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1380537/umfrage/mitarbeitende-der-bundesministerien-nach-ressort/> (ausgenommen bei der Berechnung sind Auswärtiges Amt und Verteidigungsministerium).



Recht hauptsächlich analysiert und interpretiert, fragt die Rechtsgestaltung, **wie** sich ein Gesetz an die Lebensrealitäten optimal schmiegt und entsprechend dem politischen Willens wirkt. Dazu braucht es eine **interdisziplinäre** Kompetenzbasis:

- **Design- und Visualisierungsfähigkeiten:** Um komplexe Zusammenhänge zu veranschaulichen und Lösungsansätze für verschiedene Szenarien zu entwickeln (z. B. durch Mapping-Techniken oder Prototyping).
- **IT-Verständnis:** Damit digitale Umsetzungsprozesse schon beim Entwurf berücksichtigt werden können und Hürden früh erkannt werden.
- **User- und Stakeholder-Zentrierung:** Die Fähigkeit, Zielgruppen- und Bedarfsanalysen durchzuführen und die Perspektive von Bürger:innen, Verbänden und Verwaltungen auf allen Ebenen systematisch einzubinden.
- **Moderations- und Prozessgestaltung:** Um Workshops, Fachgespräche und Beteiligungsformate so zu leiten, dass verschiedene Interessen, Fachrichtungen und Disziplinen konstruktiv zusammenarbeiten.

Damit werden Rechtsgestalter:innen zu **Brückenbauer:innen** zwischen politischem Willen, rechtlichen Anforderungen und konkreten Bedürfnissen der Praxis. Ein solches Kompetenzprofil ist in der klassischen juristischen Ausbildung kaum verankert, weshalb eine gezielte **Aus- und Weiterbildung des bestehenden Personals sowie die aktive Einbindung anderer Disziplinen** diesen Bereichen unabdingbar ist. Ein interner Kompetenzaufbau ist auch deshalb essentiell, damit innovative Beteiligungsformate künftig eigenständig und nachhaltig umgesetzt werden können – ohne auf externe Beratungsleistungen angewiesen zu sein. Nur so lässt sich die neue methodenbasierte Arbeitsweise im Gesetzgebungsprozess realisieren, der im Ergebnis **wirksame, bürgernahe** und **zukunftsfähige** Regelungen hervorbringt.

Auf diese Weise wird das **Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates** gestärkt, indem **Rechtsräume im weiteren Sinne** umfassend erfasst und gestaltet werden, die den vielfältigen Anforderungen einer modernen Gesellschaft gerecht werden.

3.3 Ein digitalisierter Arbeitsablauf

Digitale Arbeitshilfen sollten Legist:innen sinnvoll und strukturiert durch **Gestaltungs- und Schreibprozesse** führen und für eine durchgängige, medienbruchfreie Unterstützung im Gesetzgebungsprozess sorgen. Im **Schreibprozess** bietet das Projekt **E-Gesetzgebung** mit einem **Online-Texteditor** bereits Verbesserungen für das kollaborative Schreiben für Haus-, Ressort- und Kabinettabstimmungen. Für den **Gestaltungsprozess** braucht es jedoch zusätzliche **digitale Werkzeuge**, etwa für **kollaborative Problemanalysen, Lösungsentwicklung** und die **Visualisierung** der Vollzugsprozesse. Dabei ist es nicht zwingend notwendig, **beide Bereiche** – das Schreiben und das Gestalten – in ein und demselben Tool abzubilden; zumal das Projekt **E-Gesetzgebung** hinsichtlich Kosten und Nutzen durchaus **kritisch** zu bewerten ist. Entscheidend ist vielmehr eine einheitliche Nutzendenreise, die verschiedene Anwendungen sinnvoll miteinander verknüpft, ohne in einem **monolithischen System** zu enden.



4 Handlungsempfehlungen für die ministerielle Gesetzesvorbereitung

Es bedarf einer tiefgreifenden Veränderung der Arbeitsweise in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung, um den bestehenden Veränderungsbedarf zu bewältigen. Daher sollte in der kommenden Legislaturperiode die programmatische Zuständigkeit für die Transformation der Gesetzesvorbereitung in einer zentralen Einheit gebündelt werden, die alle bestehende Initiativen zur besseren Rechtsetzung (Zentrum für Legistik, Digitalcheck, Praxischeck, Bürgercheck etc.) zusammenführt und weiterentwickelt.

Um lange Konzeptarbeit zu vermeiden, sollte hierfür auf bestehende Strukturen aufgebaut werden. Das Team Digitalcheck im DigitalService hat sich in den letzten drei Jahren intensiv mit den organisatorischen, prozessualen und technischen Herausforderungen in der Gesetzgebung auseinandergesetzt. Schon heute erprobt das Team Digitalcheck praktisch, wie Rechtsetzung erfolgen kann, die von Anfang an die Rechtsgestaltung in den Fokus stellt: Es begleitet mit interdisziplinären Teams Legist:innen bei Gesetzesvorhaben, bringt Digitalexpertise ein, beteiligt frühzeitig vollziehende Behörden und Normadressat:innen, arbeitet visuell und methodisch. Erst am Ende dieses Gestaltungsprozesses wird ein Rechtstext durch die Fachreferent:innen verfasst.

Dieses Vorgehen gilt es in der kommenden Legislaturperiode zu skalieren. Durch eine Erweiterung des Mandats und eine angemessene Ressourcenausstattung sollte das Team Digitalcheck ausgebaut werden und als eine zentrale Einheit für moderne Gesetzgebung für alle Bundesministerien fungieren. Der Auftrag besteht darin, (1.) eine neue Arbeitsweise verpflichtend zu verankern, (2.) Kompetenzen auf- und auszubauen und (3.) den Arbeitsablauf zu digitalisieren:



Zentrale Einheit für moderne Gesetzgebung

Es braucht eine zentrale Stelle mit programmatischer Zuständigkeit und transformativem Mandat.



Ein transformierte Gesetzgebungspraxis schafft die Grundlage für einen handlungsfähigen und zugänglichen Staat.

Agora Digitale Transformation

Quelle: Eigene Darstellung

1 Eine neue Arbeitsweise verankern

Die zentrale Einheit für moderne Gesetzgebung entwickelt auf Basis bestehender Vorarbeiten ein **kohärentes Gesamtkonzept** für eine moderne Gesetzgebungspraxis. Damit hat sie eine programmatische Zuständigkeit. Im Fokus steht die grundlegende Reform der Arbeitsweise und Prozessschritte der ministeriellen Gesetzesvorbereitung. Dabei werden bestehende Regelungen, insbesondere die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), weitergedacht und um neue methodische Ansätze ergänzt, die eine bessere Rechtsgestaltung durch **Interdisziplinarität, Einbindung Betroffener und (digitale) Umsetzungsorientierung** verankern. Zudem werden bestehende Leitfäden und Checklisten integriert. Das Gesamtkonzept entsteht in enger Zusammenarbeit mit Fachreferaten der Ressorts und wird anhand konkreter Gesetzesvorhaben („Regelungsbegleitungen“) erprobt und angepasst.

2 Kompetenzen auf- und ausbauen und bereitstellen

Die zentrale Einheit für moderne Gesetzgebung entwickelt auf Basis der Vorarbeiten des Zentrum für Legistik¹⁶ und Schulungsangebots des Digitalchecks¹⁷ ein umfassendes **Weiterbildungsprogramm** für Legistik und Rechtsgestaltung. Dieses stellt sicher, dass Fachreferent:innen die nötigen Fähigkeiten erwerben, um Gesetze zu gestalten und zu schreiben.

Darüber hinaus entwickelt die Einheit Kompetenzprofile für weitere benötigte Disziplinen im Gesetzgebungsprozess, die durch das bestehende Personal der Bundesministerien aktuell nicht abgedeckt werden (z.B. IT und Design). Langfristig sollte es Ziel sein, interdisziplinäres Personal in den Bundesministerien zu etablieren. Kurzfristig sollte dieses Personal durch die Einheit vorgehalten werden.

Dieses Personal wird in Regelungsbegleitungen eingesetzt. Die Auswahl der zu begleitenden Vorhaben wird sowohl top-down (Entscheidung im Vorhaben-Clearing im Bundeskanzleramt), als auch bottom-up (nachfrage-orientiert) getroffen. Vorhaben mit besonderem Digitalbezug oder starker Komplexität und Bürgerbezug sind prädestiniert für Unterstützung durch interdisziplinäre Serviceeinheit. Dies erhöht zum einen unmittelbar die Qualität der Gesetze, zum anderen dienen die Erkenntnisse der Regelungsbegleitungen als Grundlage für die Transformation des Arbeitsprozesses (siehe 1. Eine neue Arbeitsweise).

3 Den Arbeitsablauf digitalisieren

Die zentrale Einheit für moderne Gesetzgebung prüft fortlaufend, wie bestehende digitale Lösungen (z.B. E-Gesetzgebung für die Bundesministerien, Gesetzgebungsportal) weiterentwickelt oder ergänzt werden können. Ziel ist es, eine einheitliche Nutzendenreise umzusetzen, die Legist:innen effizient und medienbruchfrei durch den Prozess des Schreibens und Gestaltens führt.

¹⁶ Vgl. https://www.bmj.de/DE/themen/buerokratieabbau_rechtsetzung/bessere_rechtsetzung/zentrum_legistik/zentrum_legistik_node.html

¹⁷ Vgl. <https://erarbeiten.digitalcheck.bund.de/unterstuetzung>

4.1 Das Umsetzungsszenario

Die Wahlprogramme für die kommende Bundestagswahl der CDU/CSU, SPD, FDP und der Grünen versprechen schlankere Strukturen und eine Zentralisierung wichtiger Funktionen in der Ministerialverwaltung. Gesetzgebung ist der Kernprozess der Ministerialverwaltung. Mit der zentralen Einheit für moderne Gesetzgebung kann hier kurzfristig ein erster Leuchtturm geschaffen werden.

Die zentrale Einheit für moderne Gesetzgebung kann zeit- und ressourcenschonend durch den Ausbau des Team Digitalcheck umgesetzt werden. Ein solcher Ansatz stellt sicher, dass die Transformation des Gesetzgebungsprozesses von einer bewährten und etablierten Struktur getragen wird. Das Team hat in vielen Ressorts durch bedarfsorientiertes Vorgehen eine vertrauensvolle Arbeitsbeziehung (u.a. enge Zusammenarbeit mit dem Nationalen Normenkontrollrat-Sekretariat, Begleitung von über 70 Regelungsvorhaben) geschaffen und wichtige Impulse für Veränderung gesetzt. Darüber hinaus verfügt das Team bereits interdisziplinäre Kompetenzen und die Digitalexpertise, die in der Bundesverwaltung fehlen. Ergänzt sollte das Team neben den Stellenanteilen für bessere Rechtsetzung der Bundesressorts durch ein Rotationsprinzip, in dem Fachreferent:innen der Ressorts für jeweils ein halbes Jahr in der zentralen Einheit eingesetzt werden. So kann ohne zusätzlichen Ressourcenaufwand niedrigschwellig Kompetenztransfer stattfinden.

Für den Ausbau des Teams Digitalcheck in eine zentrale Einheit braucht es eine Erweiterung des Mandats in Form einer programmatischen Zuständigkeit und eine Bündelung bisheriger Ressourcen für bessere Rechtsetzung aus den verschiedenen Ressorts bei dieser zentralen Einheit. Formell verankert sollte die zentrale Einheit im Bundeskanzleramt oder dem Ressort sein, das für Verwaltungsmodernisierung zuständig ist. Zentral ist hierbei, dass die Einheit – ähnlich wie der Normenkontrollrat aktuell – unabhängig von den Interessen der ressortleitenden Parteifarbe arbeiten kann und Vertraulichkeit in der Zusammenarbeit mit unterschiedlich farbigen Ressorts gewährleistet wird.

4.2 Aufruf an die Bundesregierung

Die erfolgreiche Umsetzung dieser Maßnahmen erfordert ein klares politisches Mandat und ausreichende Ressourcen. Die Bundesregierung ist gefordert, folgende Schritte zu unterstützen:

1. Die zentrale Einheit für moderne Gesetzgebung (z. B. in Form des Digitalcheck-Team) formell verankern und mit Entscheidungskompetenz ausstatten.
2. Bereitstellung eines zentralen Budgets für die Einrichtung und den Betrieb der zentralen Einheit.
3. Politische Rückendeckung für die notwendige Transformation, einschließlich der Anpassung regulatorischer Rahmenbedingungen wie der GGO.

Nur durch eine gezielte politische Unterstützung können die vorgeschlagenen Maßnahmen effektiv umgesetzt und ihre Potenziale vollständig ausgeschöpft werden. Die nächste Bundesregierung hat hier die Möglichkeit, die Grundlage für eine Gesetzgebung zu schaffen, die den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird und das Vertrauen der Gesellschaft stärkt.

5 Die parlamentarische Gesetzgebung

Jedes Gesetz muss vom Parlament beschlossen werden. Diese Phase ist nicht nur der abschließende Schritt im Gesetzgebungsprozess, sondern die demokratische Legitimation. Im Parlament wird über Gesetzentwürfe debattiert, verhandelt und entschieden. Dabei treffen politische Aushandlungsprozesse auf die fachlichen und rechtlichen Grundlagen, die zuvor in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung gelegt wurden.

Doch gerade in dieser entscheidenden Phase offenbaren sich Herausforderungen, die die Praxistauglichkeit und Wirksamkeit von Gesetzen beeinträchtigen können - was eigentlich nicht beabsichtigt ist von den Parlamentariern. Dieses Kapitel wirft daher ein Schlaglicht auf diese Herausforderungen. Aus Sicht der Autorinnen bedarf es einer weiteren vertieften Analyse dieser Problematik.

Gesetzesvorlagen der Bundesregierung – Vom Ministerium ins Parlament

Die meisten Gesetze werden durch die Bundesregierung eingebracht und stammen aus der ministeriellen Gesetzesvorbereitung. Sobald diese Gesetzentwürfe das Parlament erreichen, beginnt ein intensiver politischer Verhandlungsprozess. Aktuell fehlt jedoch ein Mechanismus im Parlament, um politische Änderungen systematisch auf ihre Umsetzbarkeit und Wirkung zu prüfen. Dies birgt das Risiko, dass Regelungen nachträglich unklar, schwer umsetzbar oder ineffizient werden, z.B. mit komplexeren Vollzugskosten oder Widerständen in der Umsetzung einhergehen.

Es ist daher zu überlegen, eine Prüfung der Praxistauglichkeit nach der ersten Lesung in die Beratungen in den Fachausschüssen des Bundestages einzuführen. Diese könnte die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass politische Änderungen den Regelungszielen und der Umsetzbarkeit weiterhin gerecht werden.

Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages – Kompetenzen und Unterstützung durch das Institut für Gesetzesmodernisierung

Neben der Bundesregierung können auch Fraktionen und Abgeordnete Gesetzentwürfe einbringen. Diese Gesetzesvorlagen stehen jedoch oft vor besonderen Herausforderungen: Die Fraktionen und ihre Abgeordneten haben nicht die gleichen Ressourcen wie die Ministerien. Sie verfügen nicht über eigene Abteilungen, die Gesetzentwürfe schreibt.

Um qualitativ hochwertige Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages zu ermöglichen, bedarf es im Grunde derselben Kompetenzen und methodischen Ansätze, wie sie bereits in Kapitel 3 und 4 für die ministerielle Gesetzesvorbereitung beschrieben wurden. Es wäre daher sinnvoll, die Angebote der zentralen Einheit auch den Abgeordneten des Bundestages zur Verfügung zu stellen.

Agora Digitale
Transformation

www.agoradigital.de