

Rechtsetzung gemeinsam gestalten

Mensch-zentrierte Entwicklungsansätze im legislativen Kontext

Das Referat 133 (Geschäftsstelle Bürokratieabbau) im Bundeskanzleramt, steht wiederholend vor der Frage, in anschaulicher und überzeugender Weise die Verfahren und Funktionen darzustellen, die einerseits für die Erarbeitung von Entwürfen für Gesetze und Verordnungen und andererseits für die Qualitätssicherung und deren Verbesserung notwendig sind.

Wie können wir die Erhebung, Abbildung und Analyse von Daten und damit die Zusammenarbeit von Fachleuten im Kontext der Rechtsetzungsverfahren verbessern?

Auch im internationalen Zusammenhang erhebt zum Beispiel die OECD bei den Mitgliedstaaten regelmäßig Informationen, die zur Umsetzung von Empfehlungen für Regulierungspolitiken beitragen sollen. Schwerpunkt der Erhebung sind die Instrumente für Gesetzesfolgenabschätzung,

Beteiligung der Betroffenen und Evaluierung. Künftig soll auch ermittelt werden, wie die Mitgliedstaaten Übersicht und Qualitätsmanagement organisieren. Die Mitgliedsstaaten beantworten dafür einen Fragebogen mit mehr als 420 Fragen. Schwerpunkt der Erhebung sind die Instrumente für Gesetzesfolgenabschätzung, Beteiligung der Betroffenen und Evaluierung.

Abb.: Fragebogen, OECD, 2017

Im Austausch mit dem Referat 133 und der OECD wurden der Status Quo analysiert und damit zusammenhängende Bedarfe recherchiert.

Die Recherche während der Sachverständigenleistung hat ergeben, dass Fragebögen nur teilweise geeignet sind, die hierfür notwendigen Informationen zu erheben bzw. aus den Daten aussagekräftige Darstellungen oder gar Schlussfolgerungen abzuleiten.

Arbeitshilfe für intersektoralen Austausch und visuelle Kommunikation

Das Arbeitsmaterial „Toolkit Verfahrensreise“ dient der Analyse von Arbeitsprozessen in der Rechtsetzung, die den vorparlamentarischen Entstehungsphase eines Gesetzes fokussieren. Als Kartenset mit unterschiedlichen Farben und Formen, bietet es die Möglichkeit Prozesse mit ausgewählten Elementen modular abzubilden. Das Kommunikations- und Denkwerkzeug ist speziell für die interaktive Zusammenarbeit verschiedener Schlüsselakteure geeignet. Die Arbeitsergebnisse mündeten in eine Darstellung, die parallele Aktivitäten im Verlauf der Erstellung eines Gesetzesentwurfes mit den Beteiligten, ausgewählten Entscheidungen, Prozessergebnissen und qualitätssichernden Instrumenten abbildet.

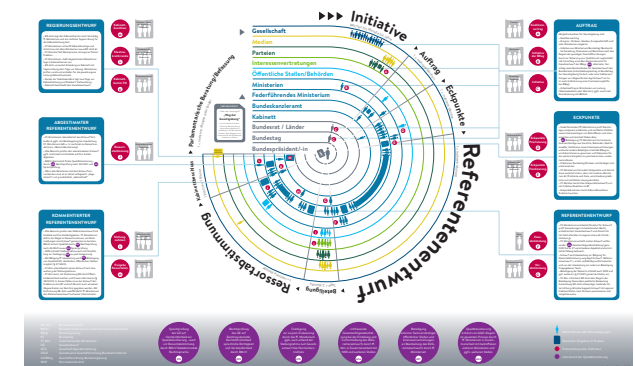


Abb.: Legislativer Zyklus, Paulick-Thiel, 2017

Wegweiser für die Anwendung der Arbeitshilfe im eigenen Kontext

Ko-kreative Arbeitsformate können organisationale Lernprozesse unterstützen, wenn das Vorgehen wertschätzend begleitet wird und dafür legitimierte Experimentierräume und Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Beim gemeinsamen Arbeiten in einem Team von Menschen mit vielfältigen Hintergründen ist es wichtig, sich auf Regeln zu einigen, die ein vertrauensvolles und offenes Arbeiten ermöglichen.



Abb.: Modi Operandi, Paulick-Thiel, 2017

Erhebung und Abbildung von Daten mit dem „Toolkit Verfahrensreise“

Die Arbeit mit dem „Toolkit Verfahrensreise“ ist vorgesehen für Gruppen mit vier bis sieben Personen. Wichtig dabei ist, pro Team unterschiedliche Expertisen und Perspektiven zu versammeln. Das Erheben und Abbilden von Wissen erfolgt kumulativ. Das bedeutet, dass die unterschiedlichen Elemente innerhalb von ein bis zwei Stunden zeitlich versetzt zur Verfügung gestellt werden, um komplexe Vorgänge vom Überblick ins Detail aufzubauen und iterativ anzupassen.

- **Akteure:** Wer ist am Prozess oder Verfahren beteiligt?
- **Prozessphasen:** In welche Phasen lässt sich der Prozess gliedern?
- **Ergebnisse:** Welche Ergebnisse werden im Laufe des Prozesses produziert?
- **Aktivitäten:** Welche Aktivitäten führen zu diesen Ergebnissen?
- **Entscheidungen:** Wer definiert wann wichtige Meilensteine erreicht sind oder trifft Entscheidungen im Prozess?
- **Instrumente:** Welche Instrumente werden mit welchen Zielen eingesetzt? Wann findet durch wen eine Qualitätssicherung statt?

Die Ergebnisse der Gruppenarbeit werden untereinander geteilt, offenen Fragen geklärt bzw. nächste wichtige Schritte definiert. Die entstandenen Abbildungen können den konstruktiven Austausch zu Herausforderungen und Möglichkeiten im Bezug auf Erhebung, Abbildung und Analyse von Daten im eigenen Arbeitsumfeld praxis-orientiert bereichern.



Foto: Workshopsituation Kanzleramt, Paulick-Thiel, 2017

Die schnelle und evidente Übertragung und Systematisierung der Ergebnisse sollte durch eine Vorlage unterstützt werden. Wenn die Darstellung nicht nur intern verwendet werden soll, wäre zu identifizieren, welche zusätzlichen Aspekte für eine repräsentative Darstellung notwendig sind, z.B. die Einbindung von weiteren Stakeholdern, die am Prozess mitwirken oder von den Ergebnissen maßgeblich betroffen sind.

Entwicklung eines Gesetzesentwurfs der Bundesregierung

Gesetzesentwürfe sind ein wesentliches Arbeitsergebnis der Bundesregierung. Für die Regierung verbindliche Verfahrensregelungen finden sich im Grundgesetz, in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg), in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und ergeben sich teilweise auch aus der Staatspraxis. § 15 GOBReg sieht eine Kabinetttbefassung für „alle Ange-

legenheiten von allgemeiner innen- und außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung“ vor. Zeitpläne sind vom federführenden Bundesministerium zunächst mit dem Bundeskanzleramt abzustimmen, bevor sie auch mit den Koalitionsfraktionen erörtert werden. Wesentliche Änderungen im Zeitplan für laufende Gesetzgebungsverfahren sind – auch wenn sie durch die oder

bei der parlamentarischen Beratung entstehen – unverzüglich vom federführenden Ministerium im Kabinetttinformationssystem nachzuzeichnen und dem Bundeskanzleramt mitzuteilen. Gesetzesentwürfe werden nur in die regierungsinterne Kabinetttzeitplanung aufgenommen, wenn eine Kurzbeschreibung zum Inhalt des Vorhabens und ein Zeitplan im Kabinetttinformationssystem hinterlegt sind.

REGIERUNGSENTWURF

- BK-Amt legt den Kabinettermin nach Vorschlag ff. Ministerium und die restliche Tagesordnung für die Kabinettsitzung fest.
- Ff. Ministerium entwirft Kabinettvorlage und stimmt sie mit allen Ministerien sowie BK-Amt ab.
- Ff. Minister hält Rücksprache mit eigener Partei/Fraktion.
- Ff. Ministerium stellt abgestimmte Kabinettvorlage in Kabinettservers ein.
- BK-Amt versendet Einladung an Kabinettt mit Tagesordnung zehn Tage vor Sitzung. Ministerien prüfen vorab und erstellen für die jeweils eigene Leitung Kabinettsvermerk.
- Runde der Staatssekretäre tagt zwei Tage vor Kabinettsitzung und finalisiert Vorbereitung.
- Kabinettt beschließt den Gesetzesentwurf.

Kabinettschluss (M)

Staatssekretärrunde (L)

Kabinettttermin TO (K)

ABGESTIMMTER REFERENTENTWURF

- Ff. Ministerium überarbeitet den Entwurf fortlaufend; ggfs. mit Rückkopplung bei Hausleitung. Ff. Ministerium lädt u. U. nochmals zu Ressortrunde(n) ein. (Ressortabstimmung)
- Alle Ressorts prüfen den überarbeiteten Entwurf ggfs. mehrmals mit Hinblick auf ihre Zuständigkeiten.
- BMJV übernimmt finale Qualitätssicherung durch **RPR** Rechtsprüfung nach 46 GGO und **SPR** Sprachprüfung.
- Wenn alle Ministerien mit dem Entwurf einverstanden sind, ist er damit erfolgreich „abgestimmt“ und grundsätzlich „kabinetttreif“.

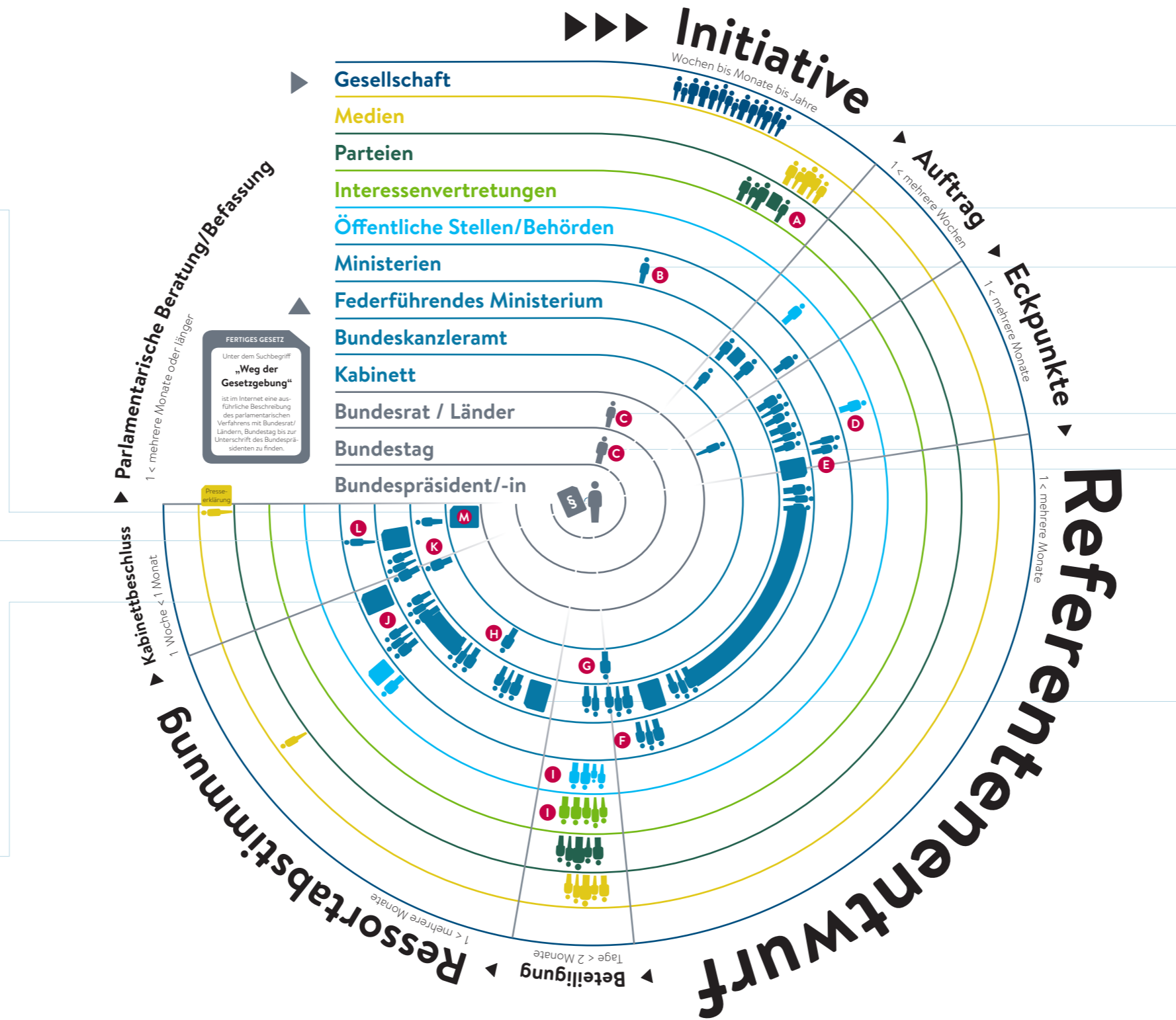
Ressortabstimmung (J)

KOMMENTIERTER REFERENTENTWURF

- Alle Ressorts prüfen den Referententwurf mit Hinblick auf ihre Zuständigkeiten. Ff. Ministerium lädt in der Regel zu Ressortrunde ein, um Rückmeldungen zum Entwurf gemeinsam zu beraten. BMJV sichert Qualität durch **RPR** Rechtsprüfung nach 46 GGO sowie **SPR** Sprachprüfung.
- NKR schreibt Stellungnahme auch mit Empfehlung zur Festlegung **EPE** ex post-Evaluierung.
- Mit Billigung ff. Hausleitung wird **BET** Beteiligung von Gesellschaft, Verbänden, öffentlichen Stellen möglich (§ 47 GGO).
- Ff. Min. überarbeitet seinen Entwurf nach Auswertung der Stellungnahmen.
- Ff. Min. kann mit Zustimmung BK-Amt Öffentlichkeitsarbeit machen und Presse informieren (§ 48 GGO). In diesen Fällen muss der Entwurf den Fraktionen des BT und auf Wunsch auch einzelnen Abgeordneten zur Kenntnis gegeben werden. Mit Zustimmung BK-Amt veröffentlicht ff. Ministerium den Referententwurf auf seiner Internetseite.

Stellungnahmen (I)

Freigabe Ressortabst. (H)



Koalitionsvertrag (A)

Initiative der BReg (B)

Initiative (C)

AUFTRAG

Mögliche Auslöser für Gesetzgebung sind:

- Koalitionsvertrag
- Ereignis: Parteien, Medien, Zivilgesellschaft und/oder Ministerien reagieren
- Initiative aus Ministerium/Bundestag/Bundesrat
- Vorbereitung, Diskussion und Beschluss nach den Regeln der jeweiligen Geschäftsordnungen (auch zur Sicherung von Qualität und Legitimität): z.B. Vorschlag eines Bundesministeriums für Gesetzesentwurf der BReg. **GGO**; alternativ: Vorschlag eines Bundeslandes für Gesetzesentwurf des Bundesrates, Entschließungsantrag im Bundestag, der Gesetzgebung fordert, oder eine Fraktionen/Gruppe von Abgeordneten legt Entwurf vor (u. U. auch Anforderung einer Formulierungshilfe bei BReg).
- Arbeitsauftrag in Ministerien von Leitung (Staatssekretäre oder Minister), ggfs. auch nach Koordinierung mit BK-Amt.

ECKPUNKTE

- Federführendes (ff.) Ministerium prüft Rechtslage, analysiert praktische und rechtliche Defizite sowie Interessenlagen von Betroffenen und Interessierten und sammelt Daten dazu.
- **BET** Beteiligung: Ff. Ministerium hört externe Sachverständige wie Gerichte, Behörden, Rechtsanwälte, Fachkreise sowie Interessenvertretungen und/oder andere Beteiligte innerhalb BReg an, um Erkenntnisse zu gewinnen und Diskussion für das weitere Vorgehen zu priorisieren bzw. zusammenzufassen.
- Fraktionen Bundestag/Parteien verständigen sich untereinander.
- Ff. Ministerium formuliert Eckpunkte und stimmt diese zunächst intern, dann mit anderen Ministerien ab (Probleme und Ziele, verschiedene praktische und rechtliche Lösungsansätze).
- Ff. Minister berät über Eckpunkte(entwurf) u.U. mit Fraktion/Koalition im BT
- Eckpunkte können durch Kabinettschluss finalisiert werden.

Eckpunkte Priorisierung (D)

Eckpunkte Finalisierung (E)

REFERENTENTWURF

- Ff. Ministerium erarbeitet Struktur für Entwurf, prüft Auswirkungen im bestehenden Recht, erstellt ersten Gesamtentwurf und stimmt ihn mit Fachreferaten im eigenen Haus ab (Vorabstimmung).
- Ff. Ministerium erstellt ersten Entwurf umfassender **GFA** Gesetzesfolgenabschätzung (gem. GGO bis zu 37 verschiedene Aspekte) und ermittelt Erfüllungsaufwand.
- Entwurf wird Hausleitung zur Billigung für Ressortabstimmung vorgelegt: Entwurf Referententwurf (= erster vollständig ausformulierter und von der Hausleitung zur externen Beteiligung freigegebener Text).
- Beteiligung der Ressorts schließt auch NKR und ggf. weitere in § 21 GGO genannte Stellen ein.
- Ff. Min. informiert BK-Amt über Beginn der Beteiligung (besondere politische Bedeutung Zustimmung BK-Amt notwendig). Laufende Unterrichtung. Minister koppeln Entwurf mit eigener Fraktion/Partei rück. Parteien positionieren sich möglicherweise.

Hausabstimmung (F)

Vorabstimmung (G)

- BK-Amt Bundeskanzleramt
- BMJV Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz
- BReg Bundregierung
- BT Bundestag
- Ff. Min. Federführendes Ministerium
- GE Gesetzesentwurf
- GFA Gesetzesfolgenabschätzung
- GGO Gemeinsame Geschäftsordnung Bundesministerien
- GOBReg Geschäftsordnung Bundesregierung
- NKR Normenkontrollrat

SPR Sprachprüfung des GE auf Verständlichkeit zur Qualitätssicherung – auch vor Ressortabstimmung durch BMJV Redaktionsstab Rechtsprache

RPR Rechtsprüfung des GE auf Rechtssystematik, Rechtsformlichkeit sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit durch BMJV

EPE Festlegung zur ex post-Evaluierung durch das ff. Ministerium ggfs. auch anhand der Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des Normenkontrollrats

GFA Umfassende Gesetzesfolgenabschätzung bei der Erstellung und Fortschreibung des Referententwurfs durch ff. Min. in Zusammenarbeit mit NKR und weiteren Stellen

BET Beteiligung externer Sachverständiger, öffentlicher Stellen und Interessenvertretungen an Bearbeitung des Referententwurfs durch ff. Ministerium

GGO Qualitätssicherung anhand von GGO-Regeln im gesamten Prozess durch ff. Ministerium in Zusammenarbeit mit betroffenen anderen Ministerien und ggfs. weiteren Stellen

- Active Person or Personengruppe
- (Zwischen-)Ergebnis im Prozess
- Entscheidung oder Definition
- Instrument der Qualitätssicherung