

1 ZENTRALE ERKENNTNISSE UND FORDERUNGEN DER KURZSTUDIE

Guter Vollzug erfordert gute Gesetze

Guter Vollzug beginnt bei der Gesetzgebung. In Deutschland werden grundsätzlich Gesetze vom Bund erlassen und durch die Länder/Kommunen ausgeführt. Diese föderale Arbeitsteilung neigt dazu, dass Gesetze häufig nicht so formuliert sind, dass sie gut ausführbar wären. Auch beim Bund selbst ist der Gesetzgebungsprozess nicht so strukturiert, dass dieser unbedingt eine gute Vollzugsfähigkeit sicherstellt. So wird beispielsweise der Bundesrat viel zu spät an der Gesetzgebung beteiligt, um hier noch durch gesetzliche Änderungen eine verbesserte Vollzugsfähigkeit sicherstellen zu können. Die gesamte Struktur und Kultur der Gesetzgebung ist so angelegt, dass „gute Gesetze“ sich an einseitig juristischen Maßstäben messen lassen. Die Vollzugsfähigkeit spielt allenfalls eine Nebenrolle und wird mehr oder weniger indirekt durch die Verpflichtung der Ministerien zur Ausweisung des Erfüllungsaufwands und dessen Überwachung durch den Normenkontrollrat umgesetzt.

Lösungsansatz

Die strukturellen und verfahrensmäßigen Mängel, die einer Vollzugsorientierung heute entgegenstehen, können durch moderne Methoden der Ablaufgestaltung und der Informatik überbrückt werden. So ist zunächst der Gesetzgebungsablauf so zu gestalten, dass in einer frühen Phase der Gesetzgebung bereits Vollzugsvarianten (durch so genannte Prozessmodelle) entwickelt werden, so dass systematisch schon die (Kosten-)Wirkungen unterschiedlicher Vollzugsmo-

delle abgeschätzt werden können. Auch sind Vollzugsexperten aus den Ländern und Kommunen besser in einer frühen Phase der Gesetzgebung einzubeziehen, um nur einige Aspekte von Verfahrensinnovationen zu nennen.

Neben diesen Verfahrensinnovationen sind diverse informatiknahe Methoden geeignet, die Lücke zwischen Gesetzgebung und Vollzug reduzieren, die am Steinhardenberg-Institut in ersten Grundzügen erarbeitet wurden. Diese Informatikmethoden erlauben u.a. eine Simulation des Gesetzesvollzugs, so dass Gesetzgebungsreferenten wie auch die Politik frühzeitig über mögliche Kostenwirkungen informiert sind, ohne selbst unbedingt Vollzugsexperten sein zu müssen. Voraussetzung ist, dass der Gesetzestext mit seinen Begriffen auf einer konsistenten Ontologie (Begriffe, denen eine festgelegte Bedeutung zugeordnet wird) basiert, z.B. Antragsteller, Einkommen, Kind etc. Im Entwurf des Gesetzestextes selbst erfolgt dann die Zuordnung von Bedeutungen durch eine so genannte Annotation, d.h. es folgen semantische Hinzufügungen, durch welche die Bedeutung eines Textes hergestellt wird. Jede vollzugsrelevante Textpassage wird einem bestimmten Prozessbaustein für den Vollzug zugeordnet (annotiert), so dass eine Verbindung zwischen formuliertem Gesetzestext und Vollzug möglich wird. Im Ergebnis muss ein Gesetzgebungsreferent nicht unbedingt ein kommunaler Vollzugsexperte sein, sondern die Werkzeuge unterstützen ihn, so dass diese in den „normalen Gesetzgebungsprozess“ von Anfang an eingebaut, d.h. integriert sind.

Konkrete Anwendung: prozessorientierte Gesetzgebung mit Vollzugssimulation

Sind die informatischen Grundlagen und Entwicklungsleistungen erbracht, kann auf dieser Basis eine „Vollzugssimulationsmaschine“ gebaut werden, die der Gesetzesformulierung vorangeschaltet wird. Folgende digitale und nicht digitale Elemente sind erforderlich, um die Gesetzgebung zu verbessern:

- Durchgängiger elektronischer Workflow und Wissensmanagement für Formulierungshilfen für Gesetzestextpassagen
- Verknüpfte Datenbank für Informationspflichten bei bestimmten Formulierungen
- Passagen im Gesetzestext werden (automatisiert und unterstützt durch einen Algorithmus) über Annotation mit Bausteinen aus Datenbank verknüpft
- Ein Prozesstool ermöglicht die Modellierung verschiedener Varianten von Vollzugsprozessen, um die aus Vollzugs-sicht und Erfüllungsaufwand optimale Lösung zu finden
- Prozessmodelle für die Vollzugssimulation sind in einem Online-Werkzeug hinterlegt, das u.a. die intuitive Erfassung des Erfüllungsaufwands ermöglicht
- Toolbasierte Berechnung des Erfüllungsaufwandes auf Basis verschiedener existierender Daten
- Simulation der Veränderung des Erfüllungsaufwands durch Veränderung von Prozessteilen und/oder vollzugsrelevanten Attributen wie Zuständigkeit etc.) ist möglich
- Zu Beteiligende können IT-gestützt Vollzugswissen in Prozessverbesserungen einbringen und qualifizierte Aussage zur Kostenabschätzung treffen
- Rückkopplung der Prozessveränderungen bzw. -verbesserungen zum Gesetzestext

Was ist zu tun?

Am Stein-Hardenberg Institut konnten erste methodische Grundlagen entwickelt und angedacht werden. Sämtliche oben aufgezeigten Elemente können und müssen weiterentwickelt und zügig in einem Prototyp umgesetzt werden. Die Entwicklung sollte dabei agil in einer „Lab-Atmosphäre“ erfolgen, um schnell Lösungen mit dem notwendigen Anwendungsbezug herzustellen. Dafür ist möglichst frühzeitig ein Showcase bzw. Demonstrator zu entwickeln, der das Prinzip der vollzugsbasierten Gesetzgebung und die dahinter liegenden informatischen Grundlagen veranschaulicht und greifbar macht. Dadurch soll frühzeitig für Akzeptanz gesorgt sowie mögliche Fehlentwicklungen früh erkannt und rechtzeitig behoben werden. Hierdurch wird eine Visualisierung der Gesetzgebung im Hinblick auf eine vollzugsorientierte Gesetzgebung erlebbar und unterstützt die notwendige Überzeugungsarbeit bei den für Gesetzgebung und Digitalisierung verantwortlichen Stellen, so dass hierdurch eine praktische Umsetzung und Nutzung wahrscheinlich wird. Um eine entsprechende Vollzugssimulationsmaschine zu bauen, wird vorgeschlagen, ein entsprechendes Entwicklungsprojekt zu fördern, das eine konkrete Anwendung (-sumgebung) zum Ziel hat.