

# VOLLZUGSORIENTIERTE GESETZGEBUNG DURCH EINE VOLLZUGS- SIMULATIONSMASCHINE

**Tino Schuppan**  
**Stefanie Köhl**  
**Thomas Off**

## **Für einen modernen Staat**

Das Nationale E-Government Kompetenzzentrum vernetzt Experten aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft und ist die zentrale, unabhängige Plattform für Staatsmodernisierung und Verwaltungstransformation in Deutschland.

Herausgegeben und gefördert vom  
Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e. V.  
Berlin 2018

# INHALT

1	Zentrale Erkenntnisse und Forderungen der Kurzstudie	<b>4</b>
2	Ausgangslage und Zielsetzung	<b>6</b>
3	Kritische Punkte zur Verbesserung der Vollzugsfähigkeit bei der Gesetzgebung	<b>8</b>
4	Grundlagen einer informatiknahen Methode zur vollzugsorientierten Gesetzgebung	<b>11</b>
5	Szenario: Prozessbasierte Gesetzgebung mit Vollzugssimulation	<b>14</b>
6	Verfassungsrechtliche Einordnung und weitere Umsetzungsperspektive	<b>16</b>
7	Quellennachweise	<b>18</b>
	Impressum	<b>19</b>

# 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.

## 2 AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNG

Die Gesetzgebung in Deutschland ist durch hohe Verflechtung bei gleichzeitiger „Vollzugsferne“ gekennzeichnet, v.a. wenn Gesetze von der Bundesebene erlassen und von den Ländern ausgeführt werden, die den Vollzug vielfach auf die kommunalen Ebene weiterleiten. Viele dieser Regelungen verursachen beim Vollzug sehr hohen Aufwand, was häufig aus fehlenden Informationen zum Vollzug bei der gesetzgebenden Ebene resultiert, aber auch „politische“ Gründe haben kann. Angenommen werden kann, dass je weiter der Abstand zwischen Gesetzgebung und Vollzug ist, desto anspruchsvoller ist die Umsetzung (IfG.CC 2015). Oder anders formuliert: Gesetze sind nicht immer so geschrieben, dass sie gut vollzugsfähig sind. Wenig hilfreich ist auch die Entwicklung der letzten Jahre, den Aufwand für den Vollzug zu quantifizieren, denn im Hinblick auf die Vollzugsfähigkeit von Gesetzen ist die bloße Ausweisung von Kosten nicht unbedingt ausreichend, wenn es darum gehen soll, den tatsächlichen Vollzugaufwand bereits bei der Gesetzgebung zu minimieren. Denn werden die Kosten lediglich ausgewiesen, heißt das noch lange nicht, dass die Kosten auch tatsächlich im Vollzug gesenkt werden (können). Zudem definiert sich „guter Vollzug“ nicht ausschließlich über einen geringen Erfüllungsaufwand, wenngleich das eine Folge sein sollte. Vielmehr sollten in einer frühen Phase der Gesetzgebung Vollzugsalternativen entwickelt und deren (Kosten-)Wirkung abgeschätzt werden.

In dieser Kurzstudie werden Wege identifiziert, die eine methodische Verknüpfung zwischen Gesetzgebung und Vollzug herstellen. Untersucht wird, inwieweit durch informatiknahe und verwaltungswissenschaftlich gestützte Methoden eine Verknüpfung zwischen Gesetz und Vollzug möglich ist, wodurch sich eine Reihe von Möglichkeiten ergeben, die

Gesetzgebung mittels entsprechender Werkzeuge zu verbessern. Das heißt, der erste Schritt – und dieser soll mit dieser Studie angedacht werden – liegt in der informatischen Grundlagenarbeit. Der zweite Schritt, der in einem Folgeprojekt stattfinden muss, liegt in der nutzergetriebenen Entwicklung eines Werkzeugs, das die Gesetzgebung mit der Vollzugsverbesserung unterstützt. Wie ein solches Werkzeug eingesetzt werden kann und welche Potenziale sich hieraus ergeben, wird in dieser Kurzstudie anhand eines Szenarios aufgezeigt. U.a. ist es möglich, aus dem Werkzeug eine „Maschine“ für die Simulation des Gesetzesvollzugs zu „bauen“, wodurch sehr frühzeitig im Gesetzgebungsprozess der Vollzug ohne allzu spezifisches Vollzugswissen simuliert werden könnte, um sich dann für eine Vollzugsvariante zu entscheiden, was ggf. später durch einen Algorithmus unterstützt wird.

Derzeit existieren nur einige Vorarbeiten und Projekte, um sowohl den Gesetzgebungsprozess zu verbessern als auch „gute“ vollzugssensible Gesetze zu erreichen. Vorrangig mit der Digitalisierung des Gesetzgebungsprozesses beschäftigt sich seit 2016 auf Bundesebene das Projekt „eGesetzgebung“, das im Rahmen des Regierungsprogramms „Digitale Verwaltung 2020“ und der IT-Konsolidierung des Bundes umgesetzt wird. Da es bei diesem Projekt im Wesentlichen um den gegenwärtigen Prozess, inkl. der bestehenden Beteiligungsverfahren für die Gesetzgebung geht und nicht um besseren Vollzug (BMI o.J.), ist es aus Sicht der Autoren dieser Studie nicht weitreichend genug, um die Gesetzgebung wesentlich im Hinblick auf besseren Vollzug zu optimieren.

In der vorliegenden Studie werden zunächst die wesentlichen (kritischen) Ausgangspunkte der gegenwärtigen Gesetzgebungspraxis, die eine bessere

Vollzugsfähigkeit von Gesetzen erschweren, zusammengefasst und kritisch reflektiert. Denn innovative informatiknahe Methoden nützen recht wenig, wenn sie nicht entsprechend organisatorisch und institutionell eingebettet sind. Danach werden Grundlagen und Voraussetzungen für eine informatiknahe Methode, konkret Semantik, Ontologien und Annotationen, zur Unterstützung einer vollzugsorientierten Gesetzgebung vorgeschlagen und beschrieben. Anschließend wird ein Szenario konstruiert, wie sich der Gesetzgebungsprozess unter Nutzung dieser Methoden und Tools darstellt und welche Vorteile für die Verbindung von Gesetz und Vollzug damit einhergehen. Die Kurzstudie schließt mit Überlegungen zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und weiteren Überlegungen zur Umsetzung einer IT-gestützten vollzugssensiblen Gesetzgebung.

# 3 KRITISCHE PUNKTE ZUR VERBESSERUNG DER VOLLZUGSFÄHIGKEIT BEI DER GESETZGEBUNG

Die NKR-Vollzugskostenstudie hat gezielt diverse Problembereiche bei der Erhebung des Erfüllungsaufwandes aufgezeigt, die aber auch gleichermaßen für die Verbesserung des Vollzugs gelten (vgl. im Folgenden IfG.CC 2015) und wesentliche Rahmenbedingungen darstellen. So bestehen für Gesetzgebungsreferenten des Bundes generell wenig Anreize, sich mit Vollzugsfragen bei der Gesetzgebung zu beschäftigen, denn in der Grundlogik deutscher föderaler Arbeitsteilung erlässt der Bund Gesetze und die Länder führen diese im eigenen Namen aus (Art. 84 Abs. 1 GG) und/oder „reichen“ die Ausführung der Gesetze zwecks Ortsnähe vielfach an die Kommunen weiter. Das heißt, der Bund ist traditionell eher weniger mit dem Vollzug „seiner“ Gesetze und Verordnungen befasst. Die „Rendite“ eines einfach zu vollziehenden Gesetzes kommt in erster Linie den Ländern bzw. Kommunen zugute. In der Regel ist der „institutionelle Abstand“ zwischen Gesetzgebung und Vollzug also groß, woraus sich eine mangelnde Vollzugssensitivität von (Bundes-) Gesetzen ergibt.

Ein systemimmanenter Grund für die unter Vollzugsgesichtspunkten unzureichende Gesetzgebung liegt zudem in der politischen Rationalität, die dem Gesetzgebungsprozess zu eigen ist. Sie ist eher darauf gerichtet, das politische Programm durchzusetzen und weniger auf die Vollzugsfähigkeit. Im Widerstreit politischer Interessen geht es darum, möglichst viel von der eigenen Position in dem Gesetz unterzubringen und für die jeweiligen Adressatengruppen möglichst viel durchzusetzen. Im Ergebnis müssen Kompromisse ausgehandelt werden, die jenseits der Vollzugsrationalität liegen.

Wenn gegenwärtig im politischen Raum Fragen der Vollzugskosten eine Rolle spielen, dann allenfalls als Argument, die eigenen politischen Positionen durchzusetzen. Dass Parteien politisch handeln bzw. eine politische Rationalität den Diskurs beeinflusst, ist Teil eines demokratischen Prozesses und kann bzw. soll selbstverständlich nicht in Frage gestellt werden. Dennoch können gerade auch aus der Ministerialbürokratie Vollzugsaspekte eingebracht werden, um eine möglichst breite Diskussion zu einem Gesetzesentwurf zu ermöglichen. Oder pointiert formuliert: Wenn die Auszahlung von 50 Euro zusätzlicher Sozialleistungen 100 Euro zusätzliche Vollzugskosten je Fall verursacht, gibt es auch ein politisches Problem, wenn es denn sichtbar wird.

Weiterhin sind heute die Digitalisierungspotenziale nicht zu vernachlässigen und möglichst frühzeitig abzu prüfen, damit in der Konsequenz nicht mehr Bürokratie als nötig entsteht. Das zeigt sich beispielsweise beim Bundesmeldegesetz (BMG), das am 1. Mai 2015 in Kraft getreten ist. In dieser Novelle wurde die Mitwirkungspflicht des Vermieters bei der Anmeldung von Mietern wieder eingeführt, die ursprünglich im Jahr 2002 abgeschafft wurde. Der Wohnungsgeber ist nach § 19 Abs. 1 BMG verpflichtet, der meldepflichtigen Person den Einzug oder den Auszug innerhalb von zwei Wochen zu bestätigen. Dadurch erhöht sich der bürokratische Aufwand für Mieter, Vermieter und Meldebehörde bei der Ummeldung, da eine weitere Bescheinigung erforderlich ist. Zwar kann die Bestätigung grundsätzlich auch elektronisch erfolgen (vgl. § 19 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4), so dass eine Online-Abwicklung von Prozessen grundsätzlich möglich



wäre. De facto ist aber eine Schriftform erforderlich, so dass eine Online-Abwicklung nach wie vor erschwert wird. Im Sinne eines Bürokratieabbaus wäre es beispielsweise aber auch möglich gewesen, dass der Vermieter die Meldung direkt an die zuständige Meldebehörde sendet.

Eine weitere Grundproblematik ist, dass die ministeriellen Gesetzgebungsreferenten aufgrund ihrer Profession weniger die Vollzugsfähigkeit im Blick haben, weil sie juristisch ausgebildet und keine Vollzugs- oder Organisationsexperten sind. Für sie ist die juristische bzw. verfassungsmäßige Kompatibilität die dominante Handlungslogik und nicht eine Vollzugsrationalität, was selbstverständlich nicht zu bemängeln ist. Hauptargumentation in dieser Kurzstudie, entsprechend ihrer Zielsetzung ist, dass durch den Einsatz entsprechender (informatikinspirierter) Methoden die Prüfung der Vollzugsfähigkeit von Gesetzen und die Abschätzung des Erfüllungsaufwands viel leichter ist. Es geht darum, dass die zu entwickelnden Methoden, die einen besseren Vollzug von Gesetzen erlauben sollen, so gestaltet werden, dass die politische und die juristische Rationalität erhalten bleiben.

Selbst wenn heutzutage Vollzugsfragen im Gesetzgebungsprozess Berücksichtigung finden, dann stehen dafür kaum Methoden und Instrumente bereit. So gibt es beispielsweise einen Leitfaden auf dessen Basis E-Government-Potenziale abgeprüft werden sollen und der eine gewisse Hilfestellung anbietet. Jedoch stellt er keine systematische Verbindung zwischen Gesetzestext und Vollzug her, so dass sehr viel Unsicherheit für den Gesetzgebungsreferenten verbleibt. Außerdem ist der E-Government-Leitfaden nicht verpflichtend zu nutzen, so dass dieser letztlich in der praktischen Anwendung kaum Bedeutung hat. Erschwerend kommt die Alltagspraxis von Gesetzgebungsreferenten hinzu, die nur über begrenzte Ressourcen verfügen, um die Vollzugsfähigkeit sicherzustellen. So müssen sie mehr als 40 Leitlinien, ähnlich wie der E-Government-Leitfaden und Richtlinien beachten, so dass de facto

für die Berücksichtigung der Vollzugsfähigkeit kaum Zeit verbleibt. Gesetzgebungsreferenten sind so nahezu ständig überfordert. Ihre Grundintention besteht darin, unter Legalitätsgesichtspunkten ein „gutes Gesetz“ zu entwerfen, das den politischen Zielen entspricht und Legalitätsprüfungen standhält.

Gleichfalls sorgt auch der Bundesrat bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen kaum für bessere Vollzugsfähigkeit. Erstens wird der Bundesrat im Gesetzgebungsprozess viel zu spät beteiligt, um substantielle Änderungen im Gesetz vornehmen zu können, die zu einem besseren Vollzug führen würden. Zweitens sind im Bundesrat selbst auch nicht unbedingt Vollzugsexperten vertreten, sondern eher Juristen, und es stehen Fragen der Finanzierung im Vordergrund. Die Kommunen, die überwiegend den Vollzug wahrnehmen, sind im Bundesrat nicht vertreten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass erhebliche Defizite in der Vollzugs-sensibilität im Gesetzgebungsprozess bestehen, vor allem aufgrund unterschiedlicher Rationalitäten und Logiken, mangelnden Anreizen, Ressourcen sowie ungenügenden Kompetenzen und Methoden. Hier nützt auch kein weiterer Leitfaden etwas, der lediglich zu mehr Überforderung und Ablehnung in der Praxis führen dürfte. Vielmehr müssen innovative Ansätze so in den Gesetzesentwicklungsprozess von Anfang an integriert werden, dass sie keinen oder kaum zusätzlichen Aufwand auf der individuellen Ebene erzeugen. Nichtsdestotrotz wird zudem ein wachsendes Verständnis dafür notwendig sein, dass bessere Rechtsetzung auch besseren Vollzug bedeutet. Denn praktisches Verwaltungshandeln erschöpft sich nicht in der rein juristischen Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Rechtsfolge. Daher ist schon bei der Gesetzgebung die Gestaltung des Vollzugs zu berücksichtigen, wovon letztlich auch die Wirkung (Effektivität) einer öffentlichen Leistung abhängig ist. Nur so können Digitalisierungspotenziale beim Vollzug vollständig erschlossen und Vollzugskosten bzw. Erfüllungsaufwand gesenkt werden. Erreicht werden kann

dies mit einer Prozesssicht, denn Vollzug wird in Prozessen gestaltet und wäre dann schon in der Gesetzgebung zu berücksichtigen.

Aus den aufgezeigten Rahmenbedingungen kann man zusammenfassend festhalten, dass die Bedingungen für eine Vollzugsorientierung bei der Gesetzgebung nicht günstig sind. Es gibt eine Reihe von Faktoren, die eine Vollzugsorientierung erschweren, die sowohl in der Staatsorganisation, in der Verwaltungskultur, in festgelegten Verfahren als auch in konkreten arbeitsorganisatorischen Anforderungen begründet liegen. Diese Rahmenbedingungen sind gerade dann zu berücksichtigen, wenn es um die Entwicklung eines konkreten Werkzeugs geht, wie der hier vorgeschlagenen Vollzugssimulationsmaschine. Eine solche Maschine muss selbstverständlich eingebettet werden in die konkrete Arbeitssituation mit dem weiteren staatsorganisatorischen Kontext. Zuvor sind jedoch zunächst einige grundlegende informatische Aspekte klarzustellen und herauszuarbeiten, was im folgenden Kapitel vorgenommen wird.

# 4 GRUNDLAGEN EINER INFORMATIKNAHEN METHODE ZUR VOLLZUGSORIENTIERTEN GESETZGEBUNG

In der Informatik gibt es keine „einfachen“ und vorgefertigten Methoden, die direkt eingesetzt werden können, um vom Gesetzestext zum Vollzug zu gelangen. In jedem Fall ist eine geeignete Formalisierung für Gesetze erforderlich und es sind so genannte Schichten zu entwickeln, mit denen man vom Gesetzestext zum Vollzug gelangt (vgl. im Folgenden Off/Kühn/Schuppan 2016). Im Kern hat man es mit drei Schichten zu tun, die jede für sich zu formalisieren und dann systematisch zu verbinden sind. Zuerst steht der Gesetzestext mit seiner Semantik, dann folgen Ontologien und als drittes kann eine Ebene der Prozesse (Arbeitsabläufe) definiert werden, die dann eine wichtige Grundlage für den Vollzug bildet.

Die Informatik bietet mit so genannten semantischen Technologien Hilfsmittel, die bereits in der Behördenpraxis zur Anwendung kommen. Solche semantischen Technologien helfen dabei, Worten oder ganzen Textpassagen eine bestimmte formalisierte Bedeutung zu geben und diese in ein maschinenlesbares Format umzuwandeln, wobei es in der Regel eine erhebliche sprachliche Varianz in Begrifflichkeiten mit teilweise identischen Bedeutungen gibt. Diese Problematik der Formalisierung und Übersetzung zeigte sich ähnlich auch in einigen Praxisbeispielen, wie beim so genannten P23R oder beim technischen Anforderungsmanagement im Verfahren ElsterLohn II. Bei diesen Beispielen handelt es sich um Projekte bzw. Vorgehen, die den Versuch unternehmen, einen Gesetzestext mit Hilfe semantischer Technologien zu übersetzen und zu formalisieren. Zur besseren Illustration werden diese Beispiele kurz in Bezug auf den Lösungsansatz zur Formalisierung als Übersetzungshilfe dargestellt.

Bei P23R ging es um den automatisierten Datenaustausch bei der Übermittlung von Meldepflichten von Unternehmen an die öffentliche Verwaltung. Hierfür war eine spezifische Infrastruktur vorgesehen, mit der u.a. Rechtsnormen in formale, technisch ausführbare Regeln überführt werden sollten (vgl. Gottschick/Steffens 2018). Als Übersetzungshilfe wurde hierfür ein spezieller Regelformalismus entwickelt, basierend auf der technischen Benachrichtigungssprache T-BRS. Es handelt sich um eine so genannte Notation, die gewährleistet, dass die P23R-Maschine alle bereitgestellten Benachrichtigungsregeln einheitlich interpretiert (vgl. Steffens 2017, S. 129 ff.). Dieses Prinzip, aus gesetzlichen Regeln eine bestimmte Semantik als Basis für die Übersetzung in ein maschinenlesbares und verarbeitbares Format abzuleiten, ist grundsätzlich auch für die Verbindung von Gesetzestext und Prozessmodellen geeignet.

Beim Verfahren ElsterLohn II (ELII) kommen ebenfalls bereits so genannte semantische Technologien zum Einsatz, um die Anforderungen an das Fachverfahren aufgrund gesetzlicher Änderungen bzw. Anpassungen des Gesetzestextes abzuleiten. Ziel ist es, toolgestützt Lasten- und Pflichtenhefte für softwareseitige Anpassungen zu generieren. Verantwortlich dafür ist das Rechenzentrum der Finanzverwaltung

des Landes Nordrhein-Westfalen, die das Anforderungsmanagement ELII betreiben. Vereinfacht gesagt, werden steuergesetzliche Regeln durch ein entwickeltes semantisches Modell in eine Ablaufdarstellung übersetzt, um nötige Änderungen des Fachverfahrens KONSENS zu identifizieren. Über die prozesshafte Darstellung werden auch vorhandene Interpretationsspielräume in Gesetzestexten einfacher aufgedeckt und Verbesserungen sowie Klärungsbedarfe angeregt (vgl. Burau 2018).

Voraussetzung für die Übersetzung ist eine Ontologie, welche eine explizite Spezifikation einer Konzeptionalisierung meint (vgl. Gruber 1993), d.h. zwischen einzelnen Begriffen wird durch festgelegte und standardisierte Terminologien und Regeln eine Beziehung hergestellt. Eine Ontologie bildet die Grundlage für die

semantische Interpretation des Gesetzestextes. Vor dem Hintergrund des Vollzugs von Gesetzen ist eine Ontologie notwendig, die die Konzepte der Anwendung von Gesetzen und deren Bestandteilen formalisiert (vgl. Off/Kühn/Schuppan 2016, S. 4f.). Auf Basis einer Ontologie kann einzelnen Wörtern oder ganzen Textpassagen eine definierte Bedeutung zugeordnet werden (vgl. Off 2015, S. 101). In der Informatik nennt man diesen Vorgang Annotation. Annotationen sind semantische Hinzufügungen, durch welche die Bedeutung eines Textes und der darin enthaltenen Zusammenhänge maschinell verarbeitet werden kann. Um Annotationen zu erzeugen, werden mit einer „fachlichen Brille“ zunächst wiederkehrende Elemente identifiziert, die für die fachliche Interpretation von Gesetzen relevant sind. Diese Zuweisung kann mit einem Algorithmus unterstützt maschinell und somit automatisiert erfolgen, wenngleich eine menschliche Prüfung durchaus sinnvoll erscheint. Abbildung 1 verdeutlicht das Prinzip der Bedeutungszuweisung.

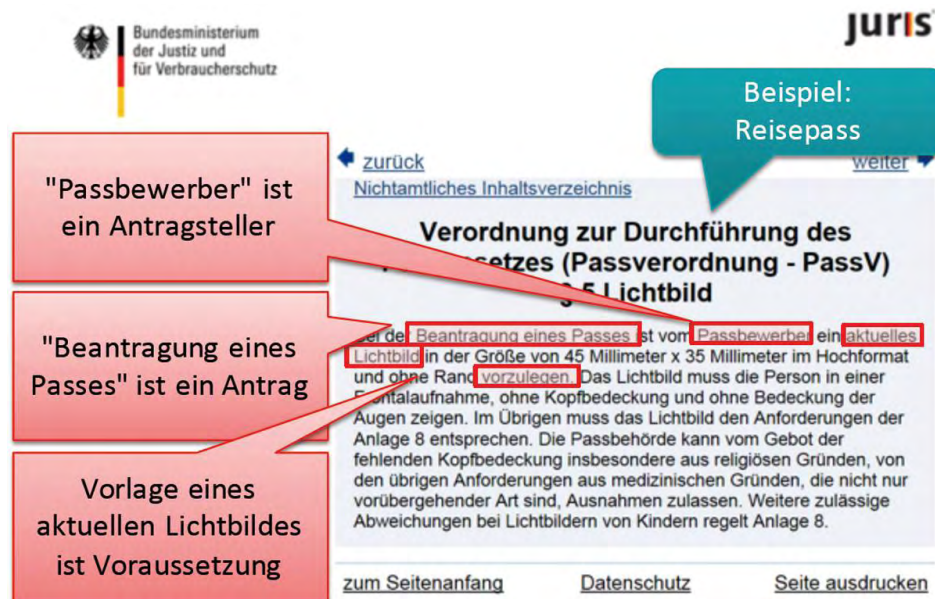
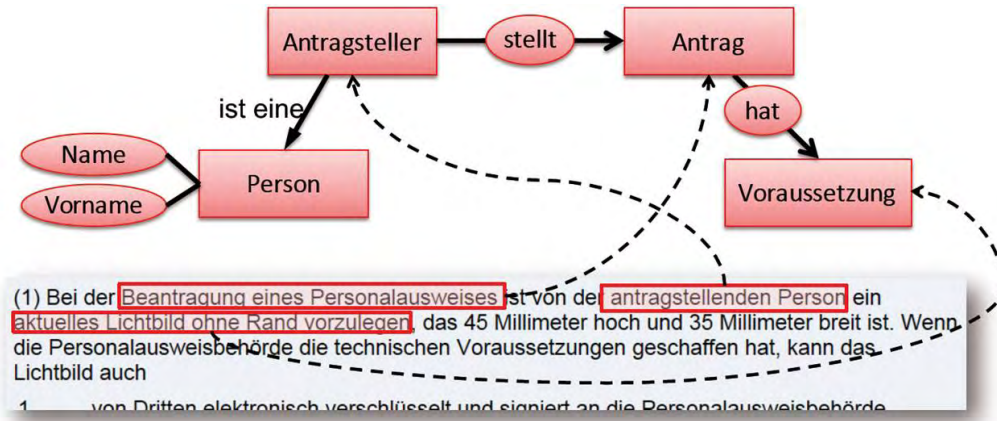


Abbildung 1: Beispiel einer Annotation (in Anlehnung an Off, interne Quelle)

So können innerhalb eines Textes trotz verschiedener sprachlicher Formulierungen Gemeinsamkeiten (z.B. antragstellende Person, Antragsteller), aber auch trotz gleicher Formulierungen Unterschiede (z.B. beim Begriff Einkommen) verdeutlicht werden. Durch Annotationen lassen sich Zusammenhänge innerhalb eines Gesetzes und zwischen

Gesetzen maschinell verarbeiten und automatisch prüfen, was Abbildung 2 vom Prinzip her darstellt. Beispielsweise können die Zusammenhänge zwischen einer beantragten Leistung und den dafür notwendigen Voraussetzungen automatisch erkannt und mit Leistungen in anderen Gesetzen abgeglichen werden.

Abbildung 2: Annotation eines Gesetzestextes auf Basis einer Ontologie (in Anlehnung an Off, interne Quelle)



Mit der Formalisierung können unmittelbar aus dem formulierten Gesetzestext (mehr oder weniger) automatisiert konkrete Prozessmodelle generiert und sogar in eine Prozessdarstellung überführt werden (vgl. Off/Kühn/Schuppan 2016, S. 5f.). Auf Grundlage dieser Prozessmodelle können durch zusätzliche Informationen Vollzugsmodelle (z.B. IT oder organisatorisch) abgeleitet werden. Konkret können über den Typ eines Verwaltungsprozesses, z.B. Bürgerdienste,

Aufsichtsprozesse, Genehmigungsprozesse etc., Zugangsoptionen bzw. das zu verwendende Leitbild, z.B. One-Stop-Government oder No-Stop-Verwaltung (vgl. Brüggemeier 2011) verwaltungswissenschaftlich basierte Vollzugsmodelle berücksichtigt werden. Abbildung 3 verdeutlicht das prinzipielle Zusammenspiel von Vollzugsmodell basierend auf Ontologien, generischen Prozessmodellen und der Transformation in ein konkretes fachliches Prozessmodell.

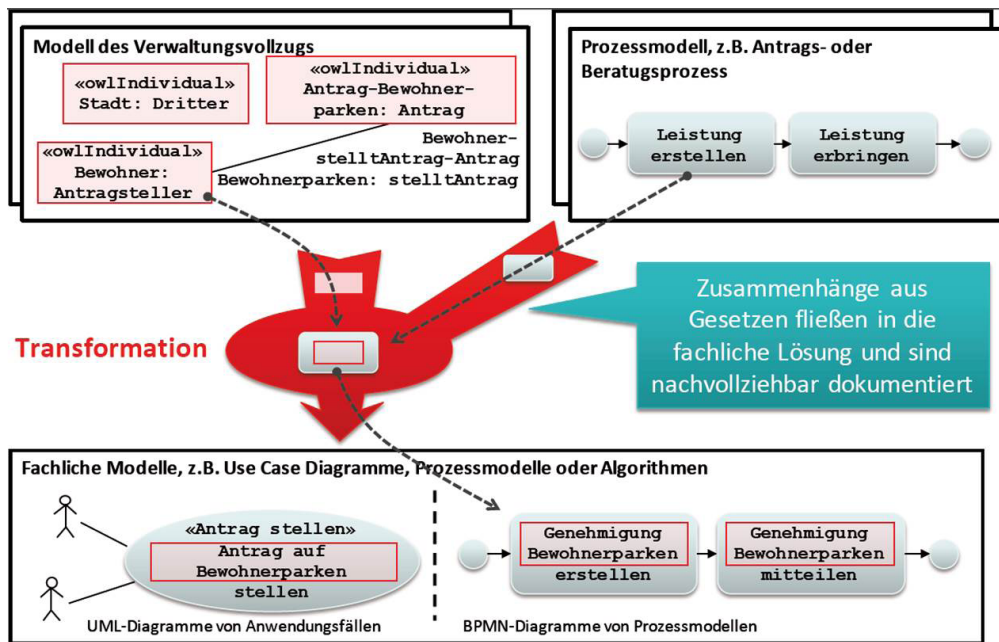


Abbildung 3: Übersetzung in ein initiales grobes Prozessmodell (in Anlehnung an Off, interne Quelle)

Zusammengefasst liegen dann (teil-)formalisierte Referenzprozessmodelle oder Bausteine bzw. Prozessmodule vor, die (verwaltungspolitische) Ziel- und Wertvorgaben und mit soziotechnischen Gestaltungsmöglichkeiten bereits im Gesetzgebungsprozess verbinden (vgl. Köhl et al. 2014). Welche praktischen Anwen-

dungen sich für den Gesetzgebungsprozess aus den informatischen Grundlagen ergeben, wird im Folgenden anhand eines Szenarios dargestellt.

# 5 SZENARIO: PROZESS-BASIERTE GESETZGEBUNG MIT VOLLZUGSSIMULATION

Ein grundlegendes noch zu entwickelndes Werkzeug für die Verbesserung der Gesetzgebung in Richtung Vollzugsverbesserung ist die bereits erwähnte Vollzugssimulationsmaschine, die bereits im

NKR-Gutachten vorgeschlagen wurde (vgl. IfG.CC 2015). Damit würde sich die Gesetzgebung aus Sicht einer Ministerialverwaltung wie folgt darstellen (Abbildung 4 stellt das Prinzip grafisch dar):

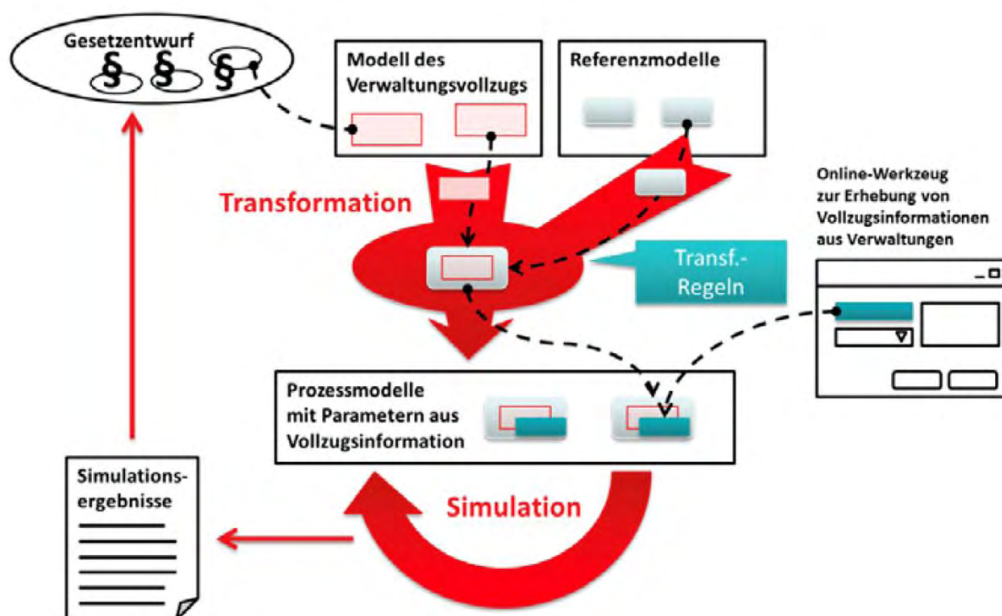


Abbildung 4: Prinzip: Semantikbasierten und prozessorientierten eGesetzgebung (Quelle: Off/Kühn/Schuppan 2016, S. 21)

Der Gesetzgebungsreferent wird schrittweise über einen elektronischen Workflow, wie er im Projekt „eGesetzgebung“ vorgesehen ist, durch den Gesetzgebungsprozess, vom so genannten Eckpunktepapier über die Beteiligung bis zur Veröffentlichung im elektronischen Bundesanzeiger geführt. Bei der Texterstellung – sowohl für das Eckpunktepapier als für den Entwurf – wird der Referent durch ein Wissensmanagement umfangreich unterstützt. So werden beispielsweise nicht nur Formulierungshilfen gegeben, sondern bei der Verwendung bestimmter Begriffe (z.B. Einkommen)

wird automatisch auf Basis der Ontologie angezeigt, welche Bedeutung des Begriffes in diesem Zusammenhang verwendet werden sollte. Eine Neudefinition ist nur in Ausnahmefällen zugelassen und muss mit anderen Rechtsbereichen/-kreisen abgestimmt werden, denn die unterschiedliche Verwendung von Begrifflichkeiten kann zu höheren Vollzugskosten führen<sup>1</sup>. In einer weiteren verknüpften Datenbank sind Informationspflichten bzw. Vorgaben für Bürger und Unternehmen hinterlegt, die bei bestimmten Formulierungen notwendig werden und ebenso Einfluss auf den Vollzug und den

<sup>1</sup> In letzter Konsequenz geht es nicht nur darum, die Vielfalt besser zu verstehen, sondern unnötige Vielfalt zu reduzieren. Das heißt, in dem Wissensmanagement muss das „überarbeitete“ Wissen abgebildet und stetig weiterentwickelt werden.

Erfüllungsaufwand haben. Zusätzliche Informationspflichten zu definieren ist nur in Ausnahmefällen erlaubt und muss ebenfalls mit anderen Bereichen/Rechtskreisen abgestimmt werden. Hat der Referent den ersten textlichen Entwurf des Gesetzes formuliert, verknüpft er/sie die im Gesetzestext vorkommenden Formulierungen, bspw. „auf Antrag“, über eine Annotation mit dem Prozessbaustein „Antragstellung“. Dieser Baustein enthält in der Prozessbausteindatenbank eine ganze Reihe zusätzlicher Prozessinformationen, die typischerweise für eine solche Aktivität im Vollzug erforderlich sind. Hier bestimmt der Gesetzgebungsreferent, ob es sich bspw. um eine elektronische Antragstellung handeln soll, die als Varianten des Prozessbausteins hinterlegt sind. Die Prozessmodelle für die Vollzugssimulation sind in einem Online-Werkzeug hinterlegt, das mit einer einfachen Oberfläche u.a. die intuitive Erfassung des Erfüllungsaufwands ermöglicht. Für die Berechnung des Erfüllungsaufwands werden in einem Tool verschiedene Daten, wie Lohnkosten, hinterlegt. So ist sofort ersichtlich, welche Vollzugsschritte mit welchen Erfüllungsaufwänden verbunden sind. Zudem haben Praktiker auf der Landes- und Kommunalebene Zugang zur „Maschine“ und können IT-gestützt systematisch Vollzugswissen in Prozessverbesserungen einbringen. Durch die Prozessdarstellung wird nicht nur deutlich, welche Prozessschritte und Aktivitäten welchen Aufwand verursachen, sondern auch, wer welche Prozessschritte ausführt und daher für die von ihm zu verantwortenden Schritte eine qualifizierte Aussage zur Kostenabschätzung treffen kann. Im Rahmen einer solchen Vollzugssimulation können die Durchlaufzeiten von Prozessen bestimmt, mögliche Kapazitätsengpässe identifiziert und Reibungsverluste durch Warte- und Leerlaufzeiten erkannt werden.

Nach der Übersetzung eines semantisch annotierten Gesetzestextes in Prozessabläufe liegt mindestens ein initiales Vollzugsmodell für dieses Gesetz vor, das bereits grundlegende verwaltungsspezifische Konzepte berücksichtigt. Über ein Prozesstool ist es möglich, verschiedene

Varianten von Vollzugsprozessen zu modellieren. Dabei werden mindestens zwei Vollzugsoptionen als Prozessmodell ausgegeben, um die aus Vollzugssicht und Erfüllungsaufwand optimale Lösung zu finden. Diese prozessbasierten Vollzugsmodelle bilden die Basis für Abstimmungen, z.B. mit den Verwaltungspraktikern in Ländern und Kommunen. Dass Abstimmungen und Beteiligungen auf Basis von Prozessmodellen zu deutlich schnelleren und besseren Ergebnissen in der Ermittlung des Erfüllungsaufwands führen, zeigt das Vorgehen beim am 1. November 2010 in Kraft getretenen Personalausweisgesetz. Dort hat die Pilotkommune Düsseldorf ein Soll-Prozessmodell für Meldeprozesse entwickelt und konnte mit der Methode der qualifizierten Schätzung sowie mit Hilfe von Experten den voraussichtlichen Gesamtaufwand und damit das Delta zwischen Ist-Prozess und Soll-Prozess relativ genau prognostizieren. Die modellierten Prozesse wurden dann mit weiteren Kommunen diskutiert und waren zusammen mit den Angaben zum Erfüllungsaufwand Teil der Rückmeldung des Deutschen Städtetages zur Diskussion in der Bund-Länder-AG und an das federführende Ressort.

Die Beteiligung weiterer Institutionen erfolgt ausschließlich elektronisch – das System verschickt eine Nachricht, dass Stellungnahmen abgegeben werden können bzw. bestimmte Zulieferungen erwartet werden. Die Beteiligten können Änderungen direkt im Vollzugsentwurf (der nicht notwendigerweise den Gesetzestext ändern muss) vornehmen. Durch die zuvor aufgezeichneten Transformationsschritte sind die Elemente des Modells nachvollziehbar mit den Annotationen im Gesetzestext verbunden. Über diesen Mechanismus lassen sich die Auswirkungen, die im Modell vorgenommenen Änderungen, unmittelbar durch den Referenten im Gesetzestext darstellen. Die Dokumentation der Simulationsergebnisse kann einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Gesetzesvorhabens leisten, die Rückkopplung der Prozessverbesserungen in den Gesetzestext steigert die Vollzugstauglichkeit.

Weiterhin können aus Ontologien und Transformationslogiken auch Plausibilitätsprüfungen und Qualitätssicherungs-routinen abgeleitet werden. So kann durch die eGesetzgebung mit dahinterliegendem Wissensmanagement im Sinne der Rechtsklarheit geprüft werden, ob alle für den vorliegenden Regelungs- bzw. Vollzugsaspekt notwendigen Annotationen bzw. ihre spezifischen Rechtsgrundlagen vorliegen. Fehlt etwa die Definition bestimmter Nachweispflichten, die als Input für einen Verwaltungsprozess benötigt werden, erschwert das den Vollzug und führt u.U. zu unnötiger Bürokratie, da die ausführenden Verwaltungen in Ausübung ihres Ermessens oder in Anlehnung an andere Vorgaben eigene, mitunter recht unterschiedliche Nachweispflichten definieren. Auch wird der Gesetzgebungsreferent auf mögliche Inkonsistenzen zu anderen Rechtsbereichen hingewiesen.

Das hier vorgestellte Anwendungsszenario geht zunächst vom bestehenden Gesetz bzw. Gesetzentwurf aus, das durch Annotationen in ein Prozessmodell übertragen wird. Aber auch der umgekehrte Weg ist möglich und durchaus sinnvoll, d.h. zunächst alternative Vollzugsmodelle mit entsprechenden Erfüllungsaufwänden zu fertigen und abzustimmen, um diese dann in einen Rechtstext zu überführen. So würde man zu einem Rechtsdesign gelangen, das ausgehend von der Lebenswirklichkeit zunächst die für den tatsächlichen Vollzug notwendigen Elemente und Parameter definiert und erst in einem zweiten Schritt das abgestimmte Gesamtpaket rechtlich kodifiziert.

## 6 VERFASSUNGSRECHTLICHE EINORDNUNG UND WEITERE UMSETZUNGSPERSPEKTIVE

Die verfassungsrechtliche Frage bei der Vollzugssimulationsmaschine ist, ob der Bund Vollzugsmodelle vorgeben darf, denn Länder führen Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, weil für Vollzugsfragen grundsätzlich die Länder zuständig sind (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG). Der Bund hat lediglich im Bereich der Bundesauftragsverwaltung und für seine eigene Verwaltung die Möglichkeit, Vollzugsmodelle zu schaffen und vorzugeben. Das betrifft jedoch nur wenige Gesetze. Im Regelfall führen Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, wofür der Bund nur in Ausnahmefällen nach Art 84 Abs. 1 Satz 5 GG Verfahrensregelungen treffen darf, wobei diese Gesetze

dann durch den Bundesrat zustimmungspflichtig werden (vgl. Köhl et al. 2014). Ein möglicher Ansatz, Vollzugsmodelle vorzugeben, könnte jedoch nach Art. 84 Abs. 2 GG bestehen. Danach kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Einzelne Elemente des Vollzugs, die in unterschiedlichen Verwaltungsverfahren zum Einsatz kommen können, wären in einem solchen Verfahrensgesetz generell möglich, würden allerdings auch die Zustimmung des Bundesrates erfordern. Jüngstes Beispiel für ein solches Verfahrensgesetz nach Art. 84 Absatz 2 ist das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwal-



tung (E-Government-Gesetz – EgovG) vom 25.07.2013. Auch den Kommunen kann der Bund aufgrund des Übertragungsverbots gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG die Nutzung von Prozessbausteinen nicht verpflichtend vorgeben. Zweifelsfrei darf der Bund den Ländern jedoch Vollzugsmodelle empfehlen. Entsprechende Anreize für eine Nutzung können geschaffen werden, zum Beispiel durch Wettbewerbe. Ebenso haben die Länder und Kommunen ein Interesse daran, dass der Bund bereits in der Gesetzgebung Abläufe simuliert, wenn dieser dadurch zu einer besseren Gesetzgebung mit geringeren Vollzugsaufwänden gelangt. Oder anders formuliert: Es gibt keine verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn der Bund Gesetze formuliert, die den Ländern und Kommunen einen besseren Vollzug ermöglichen.

Im Ergebnis gibt es keine verfassungsrechtlichen Bedenken für eine bessere Vollzugsorientierung, solange der Bund den Ländern keine einseitigen Vorgaben macht. In jedem Fall könnte eine Vollzugssimulationsmaschine wesentlich die Gesetzgebung in Richtung geringerer Vollzugskosten bzw. Erfüllungsaufwand verbessern. Auch könnten die Länder wohl kaum etwas dagegen einwenden, wenn der Bund sich bemüht, seine Gesetze vollzugskompatibler zu formulieren. In der praktischen Anwendung wären viele Grundlagen in der Simulationssoftware eingebaut, so dass ein Gesetzgebungsreferent eine deutliche Vereinfachung seiner Arbeit hätte, was die Akzeptanz der Nutzung wesentlich erhöhen dürfte. Es würde demzufolge nicht noch eine Richtlinie oder ein Leitfaden den Arbeitsalltag erschweren, sondern es handelt sich um eine konkrete Arbeitserleichterung bei gleichzeitiger Vollzugsverbesserung. Die Vollzugssensitivität der Gesetzgebung würde sich durch diesen Ansatz erheblich erhöhen, was nicht nur eine Vereinfachung der Gesetzgebungsarbeit zur Folge hätte, sondern eine erhebliche Reduktion der Vollzugskosten, ohne Abstriche von der politischen Zielsetzung eines Gesetzes machen zu müssen.

Die vorliegende Kurzstudie hat deutlich gemacht, dass jedoch noch wichtige (verwaltungs-)informatische Grundlagen und Entwicklungen zu legen sind. Diese konnten im Rahmen dieser Kurzstudie nur grob von ihrer Methodik her skizziert werden. Dies bildet die Grundlage, um dann entsprechende praktische Werkzeuge, wie eben die hier vorgeschlagene Vollzugssimulationsmaschine, zu entwickeln, die dann einen konkreten Verbesserungsansatz für die Praxis bieten. Vorgeschlagen wird, diese Vollzugssimulationsmaschine in enger Abstimmung mit der Praxis über den Ansatz des so genannten Action-Design-Methoden zu entwickeln, um gleich bei der Gestaltung den Anwendungsbezug herzustellen. Für einen ersten Einstieg ist es sinnvoll und notwendig, einen Showcase bzw. Demonstrator zu entwickeln, der das Prinzip der prozessbasierten Gesetzgebung und die dahinter liegenden informatischen Grundlagen veranschaulicht und greifbar macht. Über diese Form der Visualisierung wird vollzugsorientierte Gesetzgebung erlebbar und unterstützt die notwendige Überzeugungsarbeit an 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.

# 7 QUELLENACHWEISE

BMI Bundesministerium des Innern o.J.: Projekt eGesetzgebung, <http://egesetzgebung.bund.de> (zuletzt geöffnet 26.06.2018).

vom Brocke, J./Buddendick, C. 2004: Konstruktionstechniken für die Referenzmodellierung – Systematisierung, Sprachgestaltung und Werkzeugunterstützung. In: Becker, J./Delfmann, P. (Hg.): Referenzmodellierung, Grundlagen, Techniken und domänenbezogene Anwendung. Heidelberg, S. 19 – 49.

Brüggemeier, M. 2011: Leitbilder des Verwaltungszugangs zwischen Go-Government und No-Government. Eine heuristische Taxonomie der Spürbarkeit. in: Brüggemeier, M./Lenk, K. (Hrsg.): Bürokratieabbau im Verwaltungszollzug. Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government. Berlin, S. 25 – 40.

Bureau, R. 2018: Vortrag im Arbeitskreis 1.3 „Bürokratieentlastung der öffentlichen Verwaltung“ der AWV in Berlin, 09.01.2018.

Gottschik, J./Steffens, P. 2018: Digitalisierung stattlicher Informationspflichten: Diffusionsförderung durch regelbasierte schlanke Reporting-Services, Proceeding für die IRIS 2018, Tagungsband, S. 355 – 368.

Gruber, T.R. 1993: A Translation Approach to Portable Ontology Specifications. in: Knowledge Acquisition. Vol. 5, No. 2, 1993, S. 199 – 220.

IfG.CC 2015: „Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln?“, Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/443922/413a676a26e07290a9a0ff4c4590dcb4/2015-05-18-download-gutachten-2014-data.pdf> (letzter Zugriff: 25.10.2018)

Köhl, S./Lenk, K./Löbel, S./Schuppan, T./Viehstädt, A.-K. 2014: Stein-Hardenberg 2.0 – Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government, Berlin.

Off, T. 2015: Durchgängige Verfolgbarkeit im Vorfeld der Softwareentwicklung von E-Government-Anwendungen: ein ontologiebasierter und modellgetriebener Ansatz am Beispiel von Bürgerdiensten; Dissertation; Universität Potsdam; 2011; urn:nbn:de:kobv:517-opus-57478, <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2012/5747/> (zuletzt geöffnet 24.06.2018).

Off, T./Kühn, H./Schuppan, T. 2016: Semantikbasierte und prozessorientierte E-Gesetzgebung zur Vollzugsoptimierung, Lecture Notes in Informatics (LNI), Gesellschaft für Informatik, Bonn.

Steffens, P. 2017: Weniger Bürokratielasten durch verteilte Integrationsarchitektur. Erkenntnisse aus den P23R-Pilotprojekten und ihre Implikation für die Diffusion einer regelbasierten E-Government-Infrastruktur, Dissertationsschrift.

# IMPRESSUM

Die Kurzstudie basiert auf einer Initiative des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums e. V.

## **Ansprechpartner**

### **Prof. Dr. Tino Schuppan**

SHI Stein-Hardenberg Institut GmbH  
schuppan@shi-institut.de

### **Stefanie Köhl**

SHI Stein-Hardenberg Institut GmbH  
koehl@shi-institut.de

### **Prof. Dr. Thomas Off**

SHI Stein-Hardenberg Institut GmbH,  
Beuth-Hochschule Berlin

## **Nationales E-Government Kompetenzzentrum e. V.**

Pressehaus / 4102  
Schiffbauerdamm 40  
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747  
info@negz.org  
negz.org

## **Gestalterische Umsetzung**

made in – Branding & Interactive Design  
www.madein.io

## **Druckproduktion**

DRUCKPUNKT Digital Offset GmbH  
www.druckpunkt-digital-offset.de



**Nationales E-Government  
Kompetenzzentrum e. V.**

Pressehaus / 4102  
Schiffbauerdamm 40  
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747  
info@negz.org  
negz.org