

Erst der Inhalt, dann die Paragraphen!

Rechtsetzung muss anders gedacht werden

(BS/Prof. Dr. Sabine Kuhlmann) Dem Recht kommt als Steuerungsinstrument eine wichtige Bedeutung zu. Es bildet die Grundlage für rechtsstaatliches Handeln und gesellschaftliches Zusammenleben in modernen Demokratien. Mittels gesetzlicher Vorgaben soll den komplexer werdenden Herausforderungen durch das Setzen von Standards, verbindlichen Regeln und nachvollziehbaren Entscheidungskriterien begegnet werden.

Der überwiegende Teil der vom Bundestag beschlossenen Gesetze basiert auf Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, die von der Ministerialverwaltung vorbereitet werden. Wie dort gearbeitet wird und wie das interne Verfahren zur Vorbereitung von Gesetzen organisiert ist, beeinflusst also maßgeblich den Inhalt und somit auch die Wirksamkeit späterer Regelungen.

Die deutsche Ministerialverwaltung ist durch eine stark legalistische Rechtsetzungskultur geprägt: Der Rechtsbestand sowie Rechtmäßigkeit bilden wichtige Orientierungspunkte. Das bestehende Recht gibt oft den Rahmen dessen vor, was gesetzgeberisch überhaupt denkbar erscheint. Auch die Abstimmung von Gesetzentwürfen zwischen Ministerien sowie die Einbeziehung von Verbänden und Ländern basieren in der Regel auf abstrakten Rechtstexten.

Hinzu kommt als typisches Merkmal der verwaltungsföderalen Aufgabenteilung, dass der weit überwiegende Teil der Gesetze nicht vom Bund, sondern dezentral von den Ländern und Kommunen vollzogen wird, so dass regulative und vollziehende Verantwortung organisatorisch auseinanderfallen.

Erstens wird Fragen der Wirksamkeit einer Regelung während der Gesetzesvorbereitung zu wenig Beachtung geschenkt. Wie sichergestellt werden kann, dass ein Gesetz tatsächlich die gewünschte Wirkung entfaltet, wird nicht frühzeitig und konsequent mitgedacht. Zweitens steht

der Vollzug durch Landes- und Kommunalbehörden häufig nicht ausreichend im Fokus. Drittens werden Länder und Verbände in der Regel viel zu spät und teilweise mit sehr kurzen Fristen



Prof. Dr. Sabine Kuhlmann ist die stellvertretende Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrats (NKR).

Foto: BS/Bundesregierung, Steffen Kugler

beteiligt. Paradoxe Weise steigt im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zwar das Wissen über den Regelungsgegenstand und Alternativen. Grundsätzliche Änderungen am Gesetzesentwurf werden aber immer schwieriger umsetzbar und unwahrscheinlicher.

Wirkmodell konzipieren

Der Nationale Normenkontrollrat spricht sich dafür aus, den Gesetzgebungsprozess etwas anders zu denken. Motto: "Erst der Inhalt, dann die Paragraphen". Bevor der erste Paragraph eines Gesetzes formuliert wird, sollten demnach mit der gebotenen Ausführlichkeit und Verständlichkeit das Wirkmodell sowie der spätere Vollzug konzipiert und diskutiert werden.

Das Wirkmodell zeigt auf, welcher Zusammenhang zwischen einer Regelung und der beabsichtigten Wirkung besteht – wie und warum die Regelung also wirken soll. Dies ist auch eine Voraussetzung für aussagefähige Evaluierungen von Maßnahmen, denn Wirksamkeit und Erfolg können nur bewertet werden, wenn Ziele und messbare Erfolgskriterien definiert wurden.

Das Vollzugsmodell visualisiert die Umsetzung einer Regelung. Dies hilft, die im bundesdeutschen System angelegte dezentrale Rechtssetzung frühzeitig mitzudenken, dadurch Prozesse schlanker zu gestalten und Schnittstellen zu anderen Verfahren zu erkennen. Vollzugsmodelle helfen auch dabei, Prozesse zu konzipieren, die digital oder

automatisiert ablaufen können. Mit dem Projekt Föderales Informationsmanagement (FIM) steht ein Werkzeug bereit, dessen Anwendung bislang jedoch moderat ausfällt. Dagegen zeigen internationale Beispiele, dass die frühzeitige Prüfung der Digitalisierungstauglichkeit von Gesetzen möglich ist.

So ist seit Sommer 2018 in Dänemark eine solche Prüfung verbindlicher Bestandteil des

Gesetzgebungsverfahrens, so dass Hemmnisse eines digitalen Gesetzesvollzugs frühzeitig behoben werden können. Neben der Erforderlichkeit der Schriftform oder der papiergebundenen Nachweiseinbringung geht es auch um eindeutige – ggf. durch Computer interpretierbare – Entscheidungskriterien. Auch für Deutschland erscheint ein solcher Vollzugs- und Digitalisierungstauglichkeitscheck geboten. Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes arbeiten Bund, Länder und Kommunen in sogenannten Themenfeldlaboren zusammen und entwickeln Vorschläge für digitale Verwaltungsverfahren und die dafür notwendigen Rechtsänderungen. Diese eben- und übergreifende Zusammenarbeit sollte auch außerhalb der Online-Zugangsgesetz (OZG)-Umsetzung systematischer zur Anwendung kommen.

Wirk- und Vollzugsmodelle stellen wichtige Instrumente einer besseren Rechtsetzung dar. Sie erleichtern den Umgang mit komplexen Sachverhalten, erhöhen die Transparenz staatlichen Handelns und bilden die Voraussetzung für eine effektive und frühzeitige Beteiligung von Adressaten und Vollzugsbehörden.

Der NKR adressiert diese bislang vernachlässigte Dimension der besseren Rechtsetzung in einem neuen Gutachten zum Thema "Erst der Inhalt, dann die Paragraphen", welches im Herbst 2019 konkrete Verbesserungsvorschläge unterbreiten wird.

Vom Highway zur Hightechstraße

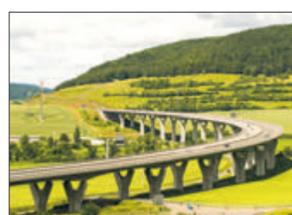
Arbeitgeberseite räumt Fehler ein

(BS/Wim Orth) Die Geschichte zeigt: Ein gutes Straßennetz hat eine riesige Bedeutung. Schon im alten Rom war eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur essenziell. Ebenso ist es in Deutschland, weshalb die Autobahn GmbH und das Fernstraßen-Bundesamt (siehe hierzu Seite 5) ab 1. Januar 2021 arbeitsfähig sein müssen. Doch noch immer empfehlen die Gewerkschaften den Beschäftigten den Wechsel nicht. Dabei müssen auch die neuen Herausforderungen mitgedacht werden.

"Für die Zukunft haben wir die Möglichkeit, aus der Highway-Autobahn eine Hightech-Autobahn zu machen", sagt *Jan-Georg Seidel*, Bundesvorsitzender der BTB Gewerkschaft Technik und Naturwissenschaft im DBB Beamtenbund und Tarifunion. Allerdings werde es vonseiten des BTB für den Übergang des Personals zur Autobahn GmbH nur dann eine Zustimmung geben, wenn die Bedingungen für die Arbeitnehmer stimmten. Dass diese aktuell immer noch unklar seien, obwohl bereits in rund zweieinhalb Jahren mehr als 12.000 Landesmitarbeiter in die Bundesanstalt gewechselt sein sollen, kritisiert auch der zweite Vorsitzende und Fachvorstand Beamtenpolitik des DBB, *Friedhelm Schäfer*: "Jahrelang wurde am Personal gespart und jetzt müssen wir auch noch diese Herausforderung einer Strukturreform mit Zeitdruck stemmen. Wir sind alle gemeinsam zum Erfolg verdammt."

Förderprogramme reichen nicht

Besagte Sparpolitik am Personal, aber auch am Bestand der Infrastruktur, falle der Politik aktuell auf die Füße. So sei der Öffentliche Dienst in fast allen Bereichen heutzutage "auf Kante genäht". Zwar habe das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) vor einiger Zeit eine Offensive mit Förderprogrammen gestartet, um diese Finanzlücken zu schließen. Aber eine Geldschwemme alleine reiche eben nicht, um an Mitarbeiter zu kommen. Die Ingenieure im Markt fehlten und würden in den meisten Fällen von den Unternehmen der freien Wirtschaft aufgekauft. Gleichzeitig mache sich auch der demografische Wandel bemerkbar, sodass in den nächsten zehn Jahren etwa ein Viertel aller Bauingenieure im Öffentlichen Dienst aus dem Dienst ausscheiden würden. All diese Bedingungen machen es laut *Schäfer* nötig, "heute mehr denn je attraktive Angebote vonseiten der öffentlichen Hand für junge Leute zu entwickeln, um



Die Bundesautobahnen sind nicht nur Leitplanken und Straßenbelag. Besonders Brücken, wie hier die der A71 zwischen den südthüringischen Ortschaften Meiningen und Themar, und immer mehr digitale Infrastruktur müssen geplant, koordiniert und instand gehalten werden.

Foto: BS/torstensimon, pixabay.com

eine nachhaltige Personalentwicklung gestalten zu können".

Hermann-Josef Siebigthero, Vorsitzender der Schwester-Gewerkschaft Verband Deutscher Straßenwärter (VDStra.), fordert zudem einen vor allem ehrlichen und fairen Umgang mit den Beschäftigten: "Die Leute haben Lust und gute Ideen, aber beim Gedanken an eine GmbH haben sie vor allem Angst. Da haben Post, Bahn und Telekom viel zu viele negative Beispiele geliefert." Daher müssten nun die Versprechen vonseiten der Autobahn GmbH auch eintreffen, wenn man das Vertrauen der Menschen gewinnen wolle.

Keine ungedeckten Schecks mehr

Um aber nicht nur über die Autobahn GmbH des Bundes, sondern auch miteinander zu sprechen, stellte sich der Geschäftsführer Personal, *Gunther Adler*, beim BTB-Bundeskongress der Diskussion mit den Gewerkschaftern. Er nutzte die Gelegenheit, um einerseits die Sichtweise der Planungsebene vorzustellen, andererseits aber auch, um explizit die Standpunkte der Gewerkschaftsseite mitzunehmen, wie er betonte. So unterstrich er, dass das neue Projekt ein Gewinn für alle sein müsse: "Die Autobahn GmbH ist kein juristisches Konstrukt, sondern die Menschen, die dort arbeiten und motiviert ihren Job machen." In diesem Zusammenhang sei es für alle Seiten von

herausragender Bedeutung, dass sämtliche Versprechen, die im Voraus getätigt wurden, anschließend auch eingehalten würden.

Im Hinblick auf die von *Siebigthero* geäußerten Bedenken räumte er ein, dass in der Vergangenheit "zu viele ungedeckte Schecks" versprochen worden seien. Daher sei er mit seinen Aussagen zunächst zurückhaltender, damit auch alles stimme, was er sage. Zudem sprach sich auch *Adler* dafür aus, jungen Absolventen gute Angebote zu machen, da der "Markt für Ingenieure in der aktuellen Situation total abgegrast" sei.

Dennoch dürfe es von den Hochschulen keine Absolventenschwemme mit minderqualifizierten Ingenieuren geben, denn dies schade dem Image des Berufsstandes und helfe nicht dabei, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern.

Stattdessen brauche es vielmehr neue Fördermechanismen für die Wissenschaft und das Bewusstsein, dass "Investition in Innovation als eine Tagesaufgabe zu verstehen ist und nicht nur in Sonntagsreden ohne reale Konsequenzen beschworen werden" solle. Denn die Zukunft der Mobilität in Deutschland hänge direkt von der Infrastruktur der Bundesautobahnen ab. Diese solle derweil nicht nur auf altergebrachte Weise, sondern vor allem auch digital gedacht werden. So brauche es intelligente Verkehrssteuerungssysteme, um Autos zur Stauvermeidung smart lenken zu können, und moderne digitale Ablaufpläne für Baustellen.

Gleichzeitig werde aktuell auf der A5 in Hessen bereits getestet, wie man E-Lkws während der Fahrt über einen "E-Highway" aufladen könne. Abschließend versprach *Adler* den Gewerkschaftsvertretern, dass eine gute Lösung für alle Seiten auf den Tisch komme. Gleichzeitig betonte er, dass die Autobahn GmbH für ganz Deutschland Sinn mache, um gleichwertig gute Verhältnisse bei der Fernstraßeninfrastruktur für Deutschland gewährleisten zu können.

VINCERA-KLINIK BAD WALDSEE
Akutklinik für psychosomatische Medizin und Psychotherapie

- Depressionen
- Posttraumatische Belastungsstörungen
- Angst- und Panikstörungen
- Somatoforme Störungen
- Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen
- Essstörungen

einzigartig und individuell
Badstraße 28, D-88339 Bad Waldsee
Tel.: +49 (0) 7524 990222
vincera-klinik-bad-waldsee.de

Zukunft Personalentwicklung

Schlüsselfaktor eines erfolgreichen Öffentlichen Dienstes

4. – 5. September 2019, Bonn

KEY-NOTES:



Silvia Bechthold,
Vizepräsidentin des
Bundesverwaltungsamts



Jürgen Mathies,
Staatssekretär im Ministerium
des Innern des Landes
Nordrhein-Westfalen



Eva Irrgang,
Landrätin des
Landkreises Soest

Die strategische Personalentwicklung spielt im Öffentlichen Dienst eine immer wichtigere Rolle. Wie kann die Personalseite diese Entwicklung nicht nur begleiten, sondern aktiv mitgestalten? Die Antwort: durch den Übergang von einer verwaltenden Personalwirtschaft zu einem strategischen und neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen berücksichtigenden Personalmanagement. Der *Behörden Spiegel* widmet dieser Entwicklung die Tagung „Zukunft Personalentwicklung“, die aktuelle Trends und Herausforderungen vorstellt und zu Diskussionen mit namhaften Referenten und Referenten aus dem Personalbereich einlädt.

ZUKUNFTSWEISENDE THEMEN, u. a.:

- **Wissenstransfer als eine zentrale Aufgabe für Personalverantwortliche und Führungskräfte**
Doreen Molnár, Referentin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- **Führungsinstrument Personalmanagement**
Prof. Dr. Gottfried Richenhagen, Institut für Public Management der FOM Hochschule
- **Personalplanung, Personalgewinnung und Wissensmanagement auf Behördenebene**
Dirk Lönnecke, Kreisdirektor Landkreis Soest
- **Behördliches Gesundheitsmanagement als Teil einer Gesamtstrategie**
Kerstin Spreen, Stabsstelle Arbeitssicherheit, Arbeitsschutz und Gesundheit, Stadt Bochum
- **Chancen und Herausforderungen für Employer Branding in der öffentlichen Verwaltung**
Andreas Steffen, Nationales E-Government Kompetenzzentrum