

Digitalcheck im Gesetzgebungsverfahren

Vorschlag einer modifizierten Gesetzesvorbereitung unter Analyse des Grundrentengesetzes

Vivien C. Voss
Michael Koddebusch
Lennart Laude
Sebastian Halsbenning
Utz Schliesky



Für einen Staat im digitalen Zeitalter

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

Herausgegeben und gefördert vom Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e.V.
Berlin 2022



negz.org



[negz-nationales-e-government-kompetenzzentrum-e-v](https://www.linkedin.com/company/negz-nationales-e-government-kompetenzzentrum-e-v)



[negz_org](https://twitter.com/negz_org)

Inhalt

Zusammenfassende Empfehlung	4
1. Einleitung	6
2. Wissenschaftlicher und praktischer Hintergrund	8
2.1 Wissenschaftlicher Hintergrund	8
2.2 Praktischer Hintergrund	9
3. Ergebnisse	12
3.1 Methodisches Vorgehen	12
3.2 Ausgangslage	13
3.3 Institutionalisierung eines Digitalchecks	16
3.4 Verzahnung mit der Vollzugsebene	19
3.5 Kommunikation zwischen Verfahrensakteuren	22
4. Handlungsempfehlungen	24
5. Zusammenfassung	29
Referenzen	31
Über die Autoren	34
Übersicht aller NEGZ-Kurzstudien	36
Impressum	39

Zusammenfassende Empfehlung

Wesentliches Ergebnis der Studie ist, dass die digitale Vollziehbarkeit von Gesetzen in ihrer Vorbereitung eine untergeordnete Rolle spielt. Diese ist in ihrer strukturellen Gestaltung auch nicht auf eine hinreichende Berücksichtigung entsprechender Hinweise und Expertise aus Vollzugsbehörden und anderen externen Akteuren ausgerichtet. Aus den mit dieser Studie ermittelten Problemen resultieren Handlungsempfehlungen für rechtliche und strukturelle Anpassungen der Gesetzesvorbereitung, die die Digitaltauglichkeit von Gesetzen verbessern:

- Zur Verbesserung der digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen sollten alle Bundesgesetze vor der Beschlussfassung durch den Bundestag einem verbindlichen Digitalcheck unterzogen werden.
- Angesichts seiner Kompetenzen auf dem Gebiet des Bürokratieabbaus ist zu empfehlen, dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) die Aufgabe des zentralen Digitalchecks zu übertragen.
- Der Digitalcheck bedarf als Rechtsgrundlage einer verbindlichen gesetzlichen Regelung. Diese könnte durch Anpassung des NKRG (Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates) geschaffen werden. Dem NKR sollte als Teil dieser Regelungen ein formales Beanstandungsrecht gegen Gesetzentwürfe eingeräumt werden.
- Die Prüfkriterien des Digitalchecks sollten von der verantwortlichen Institution selbst entwickelt werden. Als Ausgangspunkt sollte inhaltlich eine Definition dessen stehen, was ein digitaltaugliches Gesetz kennzeichnen soll. Wesentliche Kriterien bilden:
 - Ersetzung der Schriftform durch digitale Alternativen
 - Möglichkeit des automatisierten Datenabrufs aus Registern und Fachverfahren
 - Vereinheitlichung und Modularisierung zentraler Rechtsbegriffe
- Werden Gesetzentwürfe durch die Ministerialverwaltung entwickelt, ist der Digitalcheck durchzuführen, sobald eine erste Textfassung, die zur Haus- und Ressortabstimmung freigegeben wurde, existiert.
- Soweit Gesetze nach Art. 76 GG aus der Mitte des Deutschen Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht werden, sollten Bundestag und Bundesrat sich hier im Rahmen ihrer jeweiligen Geschäftsordnung (GO BT bzw. GO BR) zur unverzüglichen Weiterleitung eingebrachter Entwürfe an den NKR zur Durchführung des Digitalchecks verpflichten.

- Der Austausch zwischen und innerhalb von Ministerialverwaltung und Vollzugsebene ist durch die Etablierung von Standards für inter- und intrabehördlicher Kommunikation zu verbessern. Zur Vorbereitung oder ggf. als Ergänzung zu dem durchzuführenden Digitalcheck sollten bei geeigneten Vorhaben innovative Zusammenarbeitsformen, etwa in Gestalt von Gesetzgebungslaboren, Anwendung finden.
- Vollzugsbehörden sollten einen standardisierten Prüf- und Kommunikationsablauf bei neuen Gesetzentwürfen entwickeln. Dazu gehört die Schaffung einer koordinierenden Stelle in normvollziehenden

Behörden, die eine einheitliche Anlaufstelle im Gesetzgebungsverfahren darstellt und Interessen gebündelt kommunizieren kann. Digitalisierung muss dabei als Querschnittsthema und nicht länger nur als technische Frage verstanden werden.

Die vorgeschlagenen rechtlichen und strukturellen Veränderungen verschaffen der digitalen Vollziehbarkeit von Rechtsnormen einen erheblich höheren und in Zeiten zunehmend digital geprägter Verwaltungstätigkeit und Kommunikation angemessenen Stellenwert. Insbesondere können sie zu einer besseren Strukturierung der Gesetzesvorbereitung und rationaleren Abwägungsprozessen beitragen.

1. Einleitung

Die großen Potenziale einer digitalisierten Verwaltung werden politisch regelmäßig hervorgehoben, bisher aber nicht hinreichend genutzt. Die vorliegende Studie nimmt die Tätigkeit der Legislative als Vorbedingung für den späteren Vollzug in den Blick: Nicht digitaltaugliche Gesetze erschweren späteres Exekutivhandeln. Sie behindern digitale Verwaltungsprozesse und automatisierte Prüfungen. Das Festhalten an Schriftformerfordernissen verlangsamt die Datenerfassung und erschwert einen interbehördlichen Datenaustausch.

Ein digitaler Vollzug wird nicht gelingen, wenn die den Aufgaben der Verwaltung zugrundeliegenden Gesetze noch auf einen analogen Verwaltungsvollzug ausgelegt sind. In Kenntnis der bestehenden Defizite nahm schon die ehemalige Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD in den Koalitionsvertrag 2018 das Ziel auf, alle Gesetze auf ihre Digitaltauglichkeit zu prüfen und ein erweitertes Normenscreening durchzuführen (CDU u. a. 2018); eine Umsetzung unterblieb. In demselben Zeitraum etablierte der nördliche Nachbar Dänemark sieben Prinzipien einer „digital-ready legislation“, welche bereits seit 2018 umgesetzt werden und als weitgehend erfolgreich evaluiert wurden (Danish Ministry of Finance; Agency for Digitisation 2018).

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 20. Legislaturperiode wird nunmehr eindeutig das Ziel der Einführung eines Digitalchecks im Gesetzgebungsverfahren benannt:

„Im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens soll die Möglichkeit der digitalen Ausführung geprüft werden (Digitalcheck).“ (SPD u. a. 2021, S. 9)

Zudem möchte die Regierung neue Gesetzesvorhaben

„frühzeitig und ressortübergreifend, auch in neuen Formaten, diskutieren.“

Ziel der Studie ist es, konkrete Handlungsvorschläge zu entwickeln, wie ein derartiger Digitalcheck für Gesetzentwürfe zu gestalten ist, um eine bestmögliche Berücksichtigung der digitalen Vollziehbarkeit von Gesetzen zu erreichen. Dabei geht es insbesondere darum, an welcher Stelle der Gesetzesentstehung der Check ansetzt, wie die inhaltlichen Maßstäbe zu entwickeln sind und welche (Abstimmungs-) Prozesse mit anderen Akteuren den Check begleiten.

Mit der vorliegenden Studie wird der Vorschlag unterbreitet, für Gesetzentwürfe der Bundesregierung einen Digitalcheck auf Bundesebene in der Phase der Vorbereitung eines Gesetzes zu etablieren. Diese Gesetzesvorbereitung ist dem formellen Gesetzgebungsverfahren des Art. 76 GG vorgeschaltet und dadurch gekennzeichnet, dass eine Gesetzesvorlage – regelmäßig durch Fachreferentinnen und Fachreferenten bzw. Legistinnen und Legisten des zuständigen Ministeriums oder auch durch einzelne Fraktionen – erarbeitet und abgestimmt wird. Im Gegensatz zum formellen

Gesetzgebungsverfahren ist die Gesetzesvorbereitung verfassungsrechtlich nicht verankert. Sie unterliegt vielmehr einem Geflecht „soziologischer Legislativkräfte“ (Masing und Risse 2018).

Insbesondere anhand einer Analyse des im Jahr 2020 abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens zur Grundrente wird aufgezeigt, inwieweit neue Gesetze, die in der Gesetzesvorbereitung noch auf einen analogen Vollzug ausgerichtet werden, in IT-Umsetzungsprojekten der Verwaltung zu Problemen führen. Auf der Basis von Interviews mit Experten aus der Sozial- und Ministerialverwaltung sowie aus einem Beratungsgremium der Bundesregierung wird erörtert, welche Defizite der bisherige Prozess der Gesetzesvorbereitung und

Gesetzgebung birgt und wie ein Digitalcheck institutionell etabliert werden könnte. Neben der zentralen Durchführung eines Digitalchecks auf Bundesebene befasst sich die Studie auch mit dezentralen Prüfmechanismen innerhalb vollziehender Behörden, welche die Vollziehbarkeit von Gesetzen fördern können.

Auf dieser Grundlage werden Handlungsempfehlungen zu einer Anpassung der die Gesetzesvorbereitung gestaltenden Gesetzes- und Geschäftsordnungsvorschriften entwickelt. Der vorgeschlagene Digitalcheck durch den NKR bereits in der Gesetzesvorbereitung und eine verbesserte Abstimmung zwischen Legislativ- und Exekutivebene können dazu beitragen, durch digitaltaugliche Gesetze eine zeitgemäße Verwaltungstätigkeit zu fördern.

2. Wissenschaftlicher und praktischer Hintergrund

2.1. Wissenschaftlicher Hintergrund

Die Verwaltungsdigitalisierung ist stark von gesetzlichen Regelungen abhängig, denn anders als im Privatsektor sind im öffentlichen Sektor viele Kommunikationswege und Form-erfordernisse rechtlich kodifiziert. Diese Abhängigkeit impliziert gleichzeitig hohe Anforderungen an die Ausgestaltung von Gesetzen mit Bezug zu Verwaltungsleistungen, damit sie den E-Government-Ausbau fördern oder allgemein digitaltauglich sind. Bislang wird in vielen Forschungsarbeiten die Gesetzeslage jedoch als Umsetzungsbarriere angeführt (z.B. Savoldelli u. a. 2014), da digitale Kanäle zu kompliziert ausgestaltet oder gar nicht erst vorgesehen sind, wie etwa bei verpflichtenden Schriftformerfordernissen (Kühn 2021). Um dieses Problem direkt im Anfangsstadium, also schon während des Gesetzgebungsverfahrens, anzugehen, hat die digitale Vollziehbarkeit von Gesetzen mittlerweile großes Interesse in Wissenschaft und Praxis erlangt.

Ein zentraler Aspekt der oftmals fehlenden digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen geht auf die vielen beteiligten Akteure mit jeweils unterschiedlichen Interessen zurück. Die Anreize auf der politischen Ebene, Gesetze voranzutreiben, sind andere als auf der Ausführungsebene (Plesner und Justesen 2021). So bestehen für Gesetzgebungsreferenten/Legisten auf Bundesebene generell wenig Anreize, sich mit Vollzugsfragen bei der Gesetzgebung zu beschäftigen, denn in der

Grundlogik des föderalen Bundesstaats führen die Länder Gesetze im eigenen Namen aus, Art. 84 Abs. 1 GG (Schuppan u. a. 2018). So mag es für politische Akteure opportun sein, Gesetze möglichst schnell zu verabschieden, um daraus politisches Kapital zu schlagen. Dies kann wiederum zu einer unzureichenden Berücksichtigung von Digitalisierungsaspekten führen, wie es etwa das Beispiel der Grundrente eindrücklich zeigt.

Als Gegenmaßnahme wird vermehrt eine Art „Digitalcheck“ angeführt, der im Folgenden als *eine Prüfung von Gesetzentwürfen auf ihre digitale Vollziehbarkeit, Machbarkeit und digitale Sinnhaftigkeit* verstanden wird. Aufgrund dieser Erkenntnisse sind einige Institutionen bereits dazu übergegangen, entsprechende Mechanismen im Gesetzgebungsverfahren zu implementieren. Für die Rechtssetzungsverfahren der EU sind etwa Handlungsanleitungen für eine bessere digitale Umsetzung von Gesetzen in der *Better Regulation Toolbox* festgeschrieben (European Commission o. J.). Anstatt konkreter Fragen zu Digitalaspekten erfolgt allerdings ein Verweis auf andere behördliche Stellen und keine unmittelbare Bereitstellung von Lösungsoptionen. Dagegen gilt Dänemark als Vorreiteration mit der Einführung der sogenannten *digital-ready legislation*, dem ein Digitalmonitoring während des gesamten Gesetzgebungsprozesses zugrunde liegt (Danish Ministry of Finance; Agency for Digitisation o. J.). Maßgeblich sind dafür sieben Prinzipien (Danish Ministry of

Finance; Agency for Digitisation o. J.):

- Einfache und klare Regeln
- Digitale Kommunikation
- Möglichkeit der automatisierten Verarbeitung
- Datenkonsistenz zwischen Behörden – einheitliche Konzepte und Wiederverwendung von Daten
- Sicherer Umgang mit Daten
- Nutzung öffentlicher Infrastruktur
- Prävention von Betrug und Fehlern

Im Vergleich zu Deutschland ist eine solche Institutionalisierung bereits weit fortentwickelt. Auch in Deutschland existieren auf Bundes- und Landesebene bereits vergleichbare Kontrollmechanismen. Auf Bundesebene fällt dies in die Zuständigkeit des NKR, dessen Aufgaben und Prüfkriterien allerdings vor allem in der allgemeinen Prüfung von Erforderlichkeit, Verständlichkeit und Folgekosten liegen. Die aus §§ 5, 6 NKR-G folgendes Recht des NKR beschränkt ihn im Wesentlichen auf die Abgabe von Stellungnahmen, an die keine Rechtsfolgen geknüpft sind. Die vom NKR entwickelten Empfehlungen für eine bessere E-Government-Gesetzgebung sind bisher optional (IT-Planungsrat und Nationaler Normenkontrollrat 2013). Doch es zeigen sich Bestrebungen, die Prüfkriterien vor allem hinsichtlich von Digitalisierungsaspekten auszubauen (Nationaler Normenkontrollrat 2019) und im Gesetzgebungsverfahren einen verbindlichen *Digital-TÜV* nach dänischem Vorbild zu implementieren. Auf Landesebene hat bei-

spielsweise NRW einen E-Government-Check (vgl. Anlage 10 zu § 38 Abs. 2 S. 4 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO NRW)) und Sachsen eine CIO-Beteiligung (vgl. § 17 Abs. 2 SächsEGovG) als Kontrollmechanismus eingebaut.

Bei der Umsetzung eines Digitalchecks ist von vornherein allerdings auch zu berücksichtigen, dass politische Akteure oftmals keine ausreichende Expertise für eine solche Prüfung besitzen. Daher ist bei einer Ausgliederung dieser Aufgabe an technische Experten (Plesner und Justesen 2021) ein Leitrahmen sinnvoll, sodass über die Betrachtung des Gesetzgebungsverfahrens hinaus auch eine Vereinheitlichung interner Prüfmechanismen anzustreben ist. Diese könnten etwa greifen, wenn Vollzugsbehörden bei Stellungnahmen zu bestimmten Gesetzesvorhaben angefragt werden.

2.2. Praktischer Hintergrund

Das Gesetzgebungsverfahren zur Grundrente steht paradigmatisch für den gegenwärtigen Ablauf von Gesetzesvorbereitung und Gesetzgebungsverfahren und die hieraus resultierenden Hürden für die Vollzugstauglichkeit von Gesetzen. Ausgehend von dem Befund, dass Anfang 2018 über 500.000 Personen Leistungen der Grundsicherung im Alter bezogen, wurde im Februar 2018 im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD das Projekt der Grundrente aufgenommen. Nach einer langen politischen Auseinandersetzung innerhalb der Regierungskoalition wurde im November 2019 eine Einigung auf ein gemeinsames Modell erzielt, welches eine umfassende Einkommens-

feststellung für die Versicherten vorsah. Für eine unbürokratische Abwicklung sollte diese in einem automatisierten Prüfungsverfahren durchgeführt werden.

Der folgende Referentenentwurf wurde in weniger als zwei Monaten erstellt und am 16.01.2020 vorgestellt. Für die Stellungnahmen von Verbänden und Behörden konnte angesichts dieses ambitionierten Zeitplans nur eine kurze Frist von wenigen Tagen gesetzt werden. Mehrere Stellungnahmen betonten, dass in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit eine abschließende Prüfung der Regelungen nicht möglich war (Deutsche Rentenversicherung Bund 2020; Deutscher Städtetag 2020). „Ein Zeitraum von nur wenigen Tagen für die Prüfung eines solch wichtigen und verwaltungsintensiven Vorhabens ist das Gegenteil besserer Rechtsetzung.“ (Nationaler Normenkontrollrat 2020) Es wurde deutlich darauf hingewiesen, dass eine Umsetzung in der Form des Referentenentwurfs einen erheblichen bürokratischen Aufwand darstellen und die Deutsche Rentenversicherung (DRV) außerordentlich stark belasten würde (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber 2020; Deutsche Rentenversicherung Bund 2020).

Auch wurden etwa durch den NKR Vorschläge zu einer Verbesserung der (digitalen) Vollzugstauglichkeit des Gesetzes unterbreitet. Diese beinhalteten etwa Pauschalierungsoptionen bei der Ermittlung des Grundrentenanspruchs, eine Streckung der Überprüfung des zu versteuernden Einkommens auf einen

Zweijahresturnus und einen Verzicht auf die Prüfung der Einkünfte aus Kapitalerträgen und auf die Prüfung der Partnereinkommen (Nationaler Normenkontrollrat 2020). Trotz dieser sehr deutlichen Kritik wurde der Regierungsentwurf bereits am 19.02.2020 ohne wesentliche Änderungen beschlossen. Die Bundesregierung verwies in ihrer Stellungnahme auf das (ausschließlich politische) Ziel der Einführung der Grundrente zum 01.01.2021 und die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers (Deutscher Bundestag 2020a).

Im Rahmen der parlamentarischen Sachverständigenanhörung wurde erneut durch die DRV und andere Träger auf eine Verbesserung der Vollziehbarkeit des Gesetzentwurfs hingewirkt (Deutscher Bundestag 2020b; Deutscher Gewerkschaftsbund 2020). Ohne Beachtung aller Einwände und ohne Erwähnung etwaiger Defizite in der Vollzugstauglichkeit wurde der Gesetzentwurf am 02.07.2020 durch den Bundestag beschlossen. Das Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alters-einkommen (Grundrentengesetz) trat zum 01.01.2021 in Kraft, ab Juli 2021 erfolgten erste Auszahlungen des Grundrentenzuschlags.

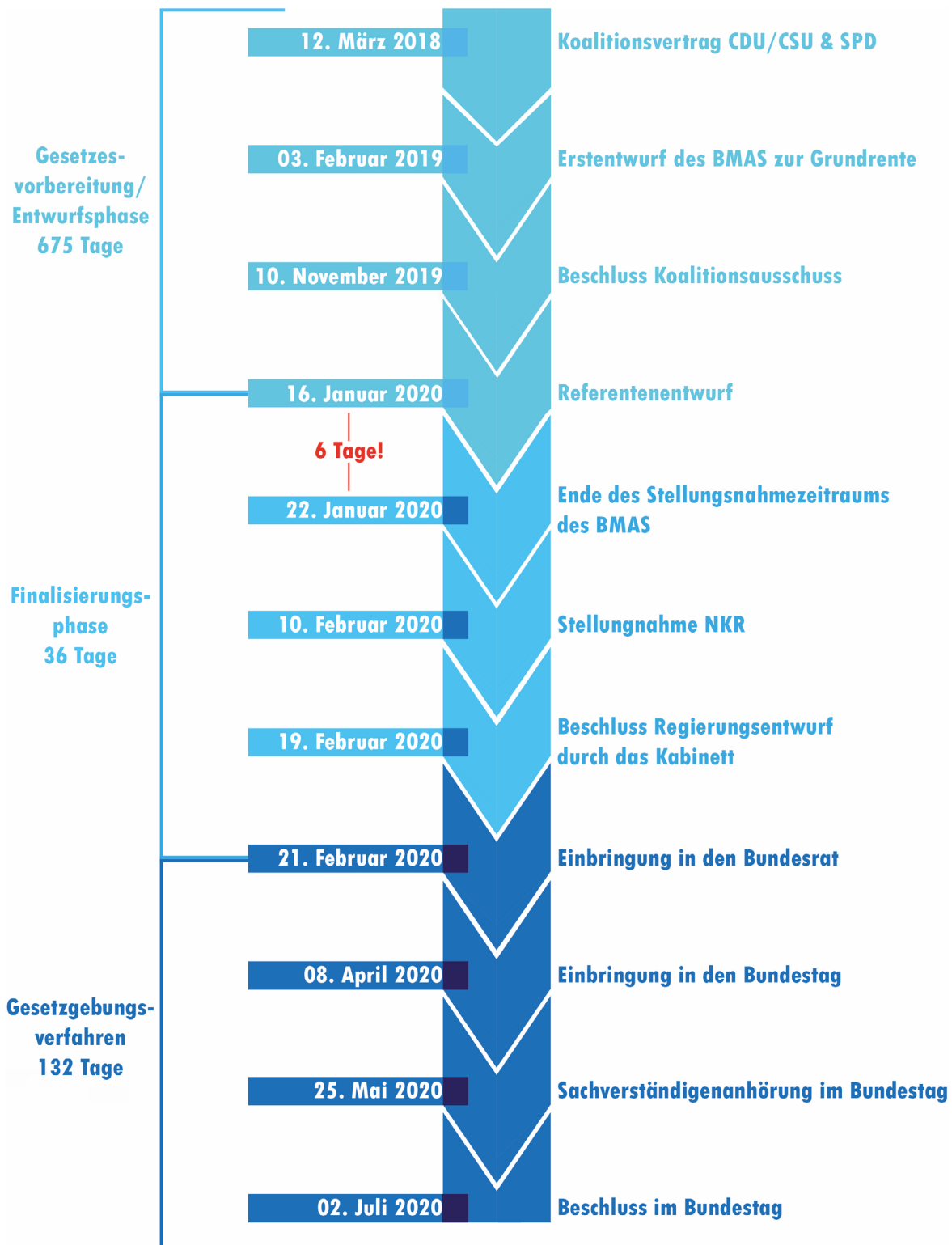


Abbildung 1 – Zeitlicher Ablauf der Grundrentengesetzgebung

3. Ergebnisse

3.1. Methodisches Vorgehen

Für die Durchführung der Studie wurde zur Sicherstellung des Erreichens wissenschaftlich fundierter und reproduzierbarer Ergebnisse ein zweistufiger Forschungsansatz verfolgt. Zunächst wurde Literatur herangezogen, um den Fokus und Umfang der Studie zu schärfen. Die Literaturanalyse hat sich dabei vor allem auf bestehende Ansätze von Digitalisierungsprüfungen in Gesetzgebungsverfahren bezogen. Dabei wurden diese Prüfungen in ihren einzelnen Facetten beleuchtet, bspw. mit einem besonderen Fokus auf die involvierten Akteure, die Inhalte von Digitalisierungsprüfungen, die Verbindlichkeit und die konkrete Zielstellung. Ein zentraler Punkt dessen war auch die Betrachtung von internationalen Modellen solcher Prüfungen und deren Einbindung in institutionalisierte Prozesse unter Berücksichtigung der jeweiligen gesetzgeberischen Rahmenbedingungen. Außerdem wurden im Zuge dieser ersten Stufe diverse Prozessmodelle erstellt, um die gewonnenen Erkenntnisse zu visualisieren.

Die in der ersten Phase gewonnenen Erkenntnisse wurden daraufhin genutzt, um semi-strukturierte Experteninterviews durchzuführen. Dazu wurde ein Interviewleitfaden entwickelt, der es ermöglichte, eine solche Digitalisierungsprüfung aus sechs Perspektiven zu betrachten: (1) die Ausgangslage und bestehenden Herausforderungen der Einführung einer solchen Prüfung, (2) die Anforderungen

an ein Gesetzgebungsverfahren, das eine solche Prüfung beinhaltet, (3) die Gestaltung einer zentralen Digitalisierungsprüfung auf Gesetzgebungsebene, (4) die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren, (5) die Anforderungen an eine dezentrale Digitalisierungsprüfung auf der Ebene von normvollziehenden Behörden sowie (6) Erkenntnisse, die sich aus dem konkreten Fallbeispiel dieser Studie, der Grundrente, ergeben.

Insgesamt wurden neun Experteninterviews durchgeführt (Tabelle 1), drei davon mit jeweils zwei Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern. Alle Befragten beschäftigen sich entweder im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit mit einer potentiellen Digitalisierungsprüfung oder waren unmittelbar an der Umsetzung des Grundrentengesetzes beteiligt. Bei der Interviewvorbereitung wurde darauf geachtet, die Blickwinkel verschiedener Akteure zuzulassen, um ein ganzheitliches Bild zu erzeugen. Alle Interviews wurden aufgenommen und entsprechend gängigen Methoden der allgemeinen qualitativen Inhaltsanalyse transkribiert und codiert (Mayring 1991). Als Basis dafür dienten die oben genannten Perspektiven, die um weitere Codes ergänzt wurden. Die auf diese Weise strukturierten Ergebnisse wurden anschließend synthetisiert, kontextualisiert und zur weiteren Verarbeitung aufbereitet. Das längste Interview dauerte knapp 70 Minuten, das kürzeste etwa 25 Minuten. Im Mittel betrug die Interviewdauer 52 Minuten.

Einrichtung	Berufliche Position
Sozialversicherung	Leitendes Projektmanagement (zwei Interviewte)
Sozialversicherung	Geschäftsbereich Rechts- & Fachfragen
Sozialversicherung	Geschäftsführung
Sozialversicherung	Abteilungsleitung im Bereich Informationsverarbeitung
Sozialversicherung	Mitarbeitende im Bereich Informationsverarbeitung
Sozialversicherung	Leitung im Bereich Digitalisierung
Sozialversicherung	Mitarbeitende im Bereich Informationsverarbeitung (zwei Interviewte)
Landesministerium	Referatsleitung im Bereich Digitalisierung
Beratungsgremium der Bundesregierung	Geschäftsführung (zwei Interviewte)

Tabelle 1 – Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

3.2. Ausgangslage/Herausforderungen

Die Einführung einer Digitalisierungsprüfung stellt weder im Gesetzgebungsverfahren noch auf dezentraler Ebene der normvollziehenden Behörden ein gänzlich neues Thema dar. Diverse Gremien aus den verschiedensten Häusern beschäftigen sich schon lange mit der Fragestellung, wie Gesetze besser digital gestaltet und umgesetzt werden können. Bis heute haben diese Überlegungen jedoch noch nicht zu konkreten Ergebnissen geführt. Bevor also konkrete Umsetzungsmaßnahmen diskutiert werden, ist es notwendig, zu verstehen, was die Ausgangslage dieses Unterfangens ist und welchen Herausforderungen sich beteiligte Akteure gegenübergestellt sehen. Basierend auf den geführten Interviews gibt es vier Dimensionen, in denen sich Herausforderungen niederschlagen: (1) strukturelle, (2) politische, (3) personelle und (4) technische Herausforderungen.

An dieser Stelle ist zu verdeutlichen, dass diese Studie zwei Forschungsschwerpunkte hat: einerseits die zentrale Digitalisierungsprüfung auf Ebene des Gesetzgebers und andererseits die dezentrale Prüfung auf der Ebene normvollziehender Behörden. Die im Folgenden dargestellten Herausforderungen betreffen beide dieser Themenbereiche einheitlich.

Strukturelle Herausforderungen: Zunächst ist festzustellen, dass sich durch die verschiedensten beteiligten Akteure in Politik und Verwaltung sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Operationalisierung von Gesetzen ein extrem hoher Abstimmungsaufwand ergibt. Sowohl die Anzahl der Mitwirkenden als auch das komplexe Gefüge von föderalen Strukturen verhindern kurzfristige und unkomplizierte Absprachen und Abstimmungen. Ob der regelmäßigen Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Länder ist die Gesetzgebung

insoweit durch eine hohe Verflechtung bei gleichzeitiger „Vollzugsferne“ gekennzeichnet (Schuppan u. a. 2018). Da Digitalisierung (und somit auch eine dahingehende Prüfung) als Querschnittsaufgabe zu verstehen ist, bereitet es den Verantwortlichen, die mit ihrer Umsetzung betraut sind, größte Schwierigkeiten, diese unübersichtliche Landschaft zu durchdringen.

Erschwert wird dieser Umstand zusätzlich durch den Geheimhaltungsstatus von relevanten Dokumenten, die zur Diskussion stehen. So ist es Verantwortlichen teilweise nicht möglich, wesentliche Handelnde in Gespräche einzubeziehen, da sie nicht über die notwendigen Freigaben verfügen. Eine Interviewpartnerin sagte dazu, dass es, konkret im Beispiel des Grundrentenzuschlags, nicht möglich gewesen sei, alle relevanten Stellen mit einzubeziehen, um Digitalisierungspotenziale und -schwierigkeiten zu diskutieren. Dadurch sei wichtige Umsetzungszeit verloren gegangen.

Politische Herausforderungen: Die Gesetzesvorbereitung vor dem parlamentarischen Verfahren ist verfassungsrechtlich nicht konkretisiert und von politischen Weichenstellungen abhängig, weswegen diese politischen Bedingungen in ihrer Bewertung zu bedenken sind (Masing und Risse 2018). Für die Umsetzenden stellt dies ein Problem dar, weil insbesondere – aber nicht ausschließlich – prestigeträchtige Projekte durch politischen Umsetzungswillen nicht selten unter hohem Zeitdruck vollzogen werden müssen, sodass sie öffentlichkeitswirksam einer bestimmten Personalie zugeordnet werden können.

Dieses Problem wird zusätzlich durch ein „Denken in Legislaturperioden“ befeuert, da oftmals lange über Rahmenbedingungen und Möglichkeiten von Alternativen verhandelt wird und so nur wenig Zeit bleibt, um eine reibungslose und in allen Hinsichten nachhaltige Umsetzung zu gewährleisten.

Weiterhin werden Gesetze stärker im Sinne einer Einzelfallgerechtigkeit gestaltet, um alle denkbaren Szenarien damit abzudecken. Auch wenn der Legislative die Aufgabe der Schaffung allgemeiner Gesetze zukommt, ist das Ziel der Berücksichtigung auch schwerer Einzelfälle moralisch und politisch sicherlich gut nachvollziehbar (Schneider 1998). Es stellt jedoch Digitalisierungs- und IT-Expertinnen und -Experten vor enorme Hürden, da Informationssysteme sich an Standardvarianten orientieren und Sonderfälle Ausnahmen darstellen sollten. Weiterhin müssen sich sowohl Gesetzgeber als auch normvollziehende Behörden mit Fragen der Ressorthoheit und Machtverschiebung beschäftigen: neue, digitalisierte Prozesse, bzw. die Überprüfung der *Digitalität*, bringen zumeist auch neue Akteure und Stellen mit sich. Dies trifft häufig auf Widerstände von jenen Parteien, denen Kompetenzen entzogen werden.

Ein weiterer angeführter Umstand beschreibt die politische Eigenrationalität von Akteurinnen und Akteuren der Gesetzgebung.

Oftmals werden politisch gewollte Gesetze „möglichst geräuschlos“ durch Verfahren gebracht, unter der Berücksichtigung von Interessen der jeweiligen Koalitionäre. Dabei sei es prioritär, qualitative und inhaltliche Aspekte

eines Gesetzes abzudecken, wozu Digitaltauglichkeit nicht gehöre. Diese Eigenrationalität ist außerdem durch den wachsenden Konkurrenzdruck zwischen den Handelnden der zunehmend fragmentierten Parteienlandschaft und die aus medialer Schnellebigkeit resultierende Hektik des politischen Betriebs gekennzeichnet (Kühn 2021).

Personelle Herausforderungen: Diese Dimension ist mit der vorherigen eng verbunden. Denn Herausforderungen auf der politischen Ebene übertragen sich oftmals auf die Umsetzung von Projekten. Konkret geht es hier aber um die Verschiebung von Kompetenzen innerhalb von Ämtern und Behörden und die daraus resultierenden Proteste. Digitalisierungsvorhaben, auch im Gesetzeskontext, sind in den meisten Fällen mit organisatorischen Anpassungen verbunden. Wenn sich dabei bisher beteiligte Einheiten nicht ausreichend berücksichtigt fühlen oder an entscheidender Stelle Digitalisierungsprojekten eher abgeneigte Personen sitzen, können Probleme auftreten.

Zudem wurden in den Interviews auch bekannte Problemstellungen angesprochen. Dazu gehört der generelle Fachkräftemangel, aufgrund dessen ausreichend geschultes Personal am Markt nur schwierig zu finden ist und sich auch Ministerien immer in Konkurrenz zu anderen öffentlich-rechtlichen Trägern sowie zu Institutionen aus dem Privatsektor sehen müssen. Weiterhin beschreiben die Gesprächspartner bei der bestehenden Mitarbeiterschaft ein nur wenig ausgeprägtes *digitales Mindset*. Das bedeutet, dass Gesetze, Prozesse und Strukturen, die der digitalen Umsetzung von

Gesetzesvorhaben ggf. zuträglich wären, noch sehr stark in analogen Mustern gedacht werden und somit Digitalisierungspotenziale nicht erschlossen werden können. Als Gründe für diese fehlenden Digitalkompetenzen wurden das zunehmend hohe Alter der Belegschaft und die unzureichende Schulung von bestehendem Personal angesprochen.

Technische Herausforderungen: Die historisch gewachsene und heterogene IT- und Systemlandschaft von öffentlichen Verwaltungseinrichtungen und gesetzgeberischen Organen erschwert alle bisher genannten Umstände zusätzlich. Als größte Herausforderungen für Digitalisierungsvorhaben und die digitale Umsetzung von Gesetzen wurden die Diversität der verschiedenen Dateneingangskanäle (E-Mail, Post, Fax, etc.) und die damit einhergehende lückenhafte Datenverfügbarkeit genannt, da nur digital und strukturiert vorliegende Daten durch gängige Informationssysteme verarbeitet werden können. Diese Herausforderung schlägt sich zumeist dann nieder, wenn technische Vorhaben in Gesetzestexten verankert werden, die mit erheblichem Umsetzungsaufwand bei geringem zeitlichen Horizont verbunden sind, wie es bspw. im Falle der Grundrente mit einem „automatisierten Datenabgleich zwischen der Rentenversicherung und den Finanzbehörden“ (Deutscher Bundestag 2020a, S. 3) der Fall war.

Weiterhin stellt die ebenfalls historisch gewachsene dezentrale Produktentwicklung, also die Entwicklung von Software zur Umsetzung von Gesetzesvorhaben, eine Schwierigkeit dar. Wieder bedingt durch föderale Strukturen, muss eine große Menge an Beteiligten

in Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse einbezogen werden, die ggf. sogar besondere Anforderungen an regionale oder sehr zielgruppenspezifische Produktinstanzen stellen.

3.3. Institutionalisierung eines Digital-checks

Als Antwort auf die dargelegten Herausforderungen ergibt sich aus den durchgeführten Experteninterviews wie auch aus wissenschaftlicher Literatur und einem internationalen (Rechts-)Vergleich die wesentliche Erkenntnis, dass eine Anpassung des Ablaufs von Gesetzesvorbereitung und Gesetzgebungsverfahren notwendige Voraussetzung für den zukünftigen Erlass digitaltauglicher Gesetze ist. Ein Handlungsansatz wird dabei in der Institutionalisierung eines zentralen Digital-checks gesehen, der bei einer kompetenten Institution mit entsprechendem rechtlichen Auftrag anzusiedeln ist.

Betrachtet man zunächst den *status quo*, betonen insbesondere die interviewten Verantwortlichen aus dem Geschäftsbereich Rechts- und Fachfragen in Vollzugsbehörden die bestehenden Schwierigkeiten für eine effektive Anhörung und Einbindung externer Akteure im Prozess der Gesetzesvorbereitung und dem anschließenden parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. Das Gesetzgebungsverfahren zur Grundrente zeigt die insoweit bestehenden strukturellen Defizite auf: Der primär betroffenen DRV Bund wurde eine Frist von fünf Tagen zur Stellungnahme gesetzt, die angesichts des Umsetzungsaufwands des Gesetzesvorhabens und der Größe der Vollzugsbehörde eine detaillierte Bewertung unmöglich macht (Deutsche Rentenversicherung

Bund 2020; Nationaler Normenkontrollrat 2020). Angemessene Zeitspannen für eine Prüfung von Gesetzentwürfen würden die Einflussnahme- und Vorbereitungsmöglichkeiten der Exekutive, aber auch anderer externer Akteure insgesamt verbessern. Dies gilt insbesondere in Gesetzgebungsverfahren wie bei der Grundrente, die – in Teilen – auf einen digitalen Vollzug ausgerichtet sind und somit eine entsprechende technische Umsetzung erforderlich machen. Im Projektmanagement eines Sozialversicherungsträgers tätige Verantwortliche betonten, dass den vollziehenden Behörden für die hinreichende Prüfung der technischen Umsetzbarkeit und eine Identifizierung der insoweit bestehenden Fallstricke mehr Zeit eingeräumt werden müsste. Auch inhaltlich müssten Ansätze gefunden werden, um den Anmerkungen von Akteuren außerhalb der Ministerialverwaltung mehr Gehör zu verschaffen. Bei der bisherigen Form der Sachverständigenanhörung im Bundestag handelt es sich in der Wahrnehmung interviewter Verantwortlicher aus dem Geschäftsbereich Rechts- und Fachfragen einer Sozialversicherung regelmäßig nicht um eine ernstliche inhaltliche Überarbeitung des Gesetzestexts. Angesichts politischer Eigenrationalitäten und getrieben von „medialer Schnelllebigkeit“ (Kühn 2021, S. 23) zielt die Legislative zulasten von angemessenen Beteiligungsfristen häufig auf eine schnelle Umsetzung von Rechtsänderungen ab.

Anstelle des bisherigen Beteiligungsverfahrens rund um die Sachverständigenanhörung sollte daher über die Nutzung neuer Formate in Gesetzgebungsverfahren nachgedacht werden. In workshopähnlichen Formaten könnten Ministerien, Vollzugsbehörden und weitere

betroffene Akteure zusammenkommen und die Auswirkungen eines Gesetzesvorhabens diskutieren und modellieren (s. Abschnitt 3.5.).

Festzustellen ist weiterhin, dass die beschriebene Schnelligkeit von Gesetzgebungsverfahren zulasten der begrifflichen Präzision von Gesetzestexten wirkt. Angesichts eines insgesamt steigenden Handlungsdrucks in einer stärker fragmentierten Parteienlandschaft und einem durch die Bedingungen sozialer Medien veränderten Politikbetriebs weist insbesondere der NKR als Beratungsgremium der Bundesregierung darauf hin, dass politischen Akteuren hinreichende Zeit für komplexe Prozesse der Rechtsgestaltung- und -folgenabschätzung fehle (Kühn 2021, S. 23 f). Von Seiten des NKR wird diesbezüglich schon seit Jahren ein stärkerer Fokus auf klare Regeln, einheitliche Begriffsdefinitionen und die Vermeidung unbestimmter Rechtsbegriffe angemahnt (zu Ontologien als Grundlage einer informatiknahen Methode der Gesetzgebung vgl. Schuppan et al. (2018)).

Um die benannten Schwachstellen beheben und die digitale Vollziehbarkeit von Gesetzesvorhaben hinreichend berücksichtigen zu können, werden verschiedene Anforderungen formuliert, die in zukünftigen Gesetzgebungsverfahren die Vollzugstauglichkeit von Gesetzen verbessern könnten. Gemein ist diesen Forderungen, dass sie auf eine institutionalisierte und standardisierte Überprüfung der Digitaltauglichkeit von Gesetzen abzielen.

Sehr deutlich wird durch eine Vielzahl interviewter Expertinnen und Experten aus Beratungsgremien der Bundesregierung wie von

Abteilungsleitern bei Sozialversicherungsträgern die Notwendigkeit eines verstärkt prozessorientierten Denkens des Gesetzgebers als Voraussetzung für eine digitale Vollzugstauglichkeit von Gesetzen geäußert. Insofern könnte eine Modellierung und ein damit einhergehendes Verständnis der fachlichen Prozesse innerhalb der Ministerialverwaltung dabei helfen, die in Vollzugsbehörden durch Gesetzesvorhaben verursachten technischen Herausforderungen zu verstehen. Speziell für die Erhebung von Digitalisierungseffekten wird ein verstärktes Denken in Prozessen als notwendig angesehen. Auch vom NKR wird vorgeschlagen, als wesentlicher Bestandteil eines Digitalchecks eine Überprüfung der durch ein Gesetz verursachten Arbeitsprozesse vorzunehmen (Nationaler Normenkontrollrat 2021).

Von zentraler Bedeutung für die Digitaltauglichkeit von Gesetzen ist aus Sicht verschiedener interviewter Expertinnen und Experten ferner eine genaue Überprüfung der vorhandenen Daten und des Datenflusses innerhalb und zwischen Einrichtungen der unmittelbaren Staatsverwaltung. Insofern wird an das aus dem Datenschutzrecht bekannte und in anderen EU-Mitgliedsstaaten bereits für Verwaltungstätigkeit insgesamt geltende Once-only-Prinzip (vgl. Martini und Wenzel 2017) angeknüpft. Wesentlicher Bestandteil eines Digitalchecks von Gesetzen sollte nach Auffassung von Interviewten aus einem Beratungsgremium der Bundesregierung dementsprechend eine Prüfung sein, welche Behörde über welche Daten für relevante Zeiträume und Personen verfügt. Aufbauend hierauf kann dann ein Datenaustauschverfahren zwischen beteiligten Akteuren konzipiert werden. In-

soweit wird als Vorbild durch Expertinnen und Experten aus einer Sozialversicherung immer wieder auf das gut funktionierende Datenaustauschverfahren mit der Finanzverwaltung verwiesen.

Um in diesem Sinne eine effektive Prüfung der Digitaltauglichkeit und – in der Folge – auch eine Berücksichtigung der dabei erzielten Ergebnisse im Gesetzgebungsverfahren zu erreichen, wird für einen Digitalcheck eine gesetzliche Regelung als erforderlich angesehen. Als möglicher Regelungsstandort wird die GGO (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) benannt, welche bereits andere Qualitätssicherungsmechanismen im Gesetzgebungsverfahren – etwa in § 45 Abs. 1 die Beteiligung des NKR – vorsieht. Daneben kommt auch eine Einfügung in das NKR in Betracht, welches explizit die Aufgaben des NKR definiert, aber implizit auch die Ministerien verpflichtet. In jedem Fall wird von Interviewten aus einem Beratungsgremium der Bundesregierung eine die Ministerien verpflichtende Rechtsgrundlage als Notwendigkeit für einen wirksamen Digitalcheck gesehen.

In diesem Zusammenhang wird von Interviewten aus einem Beratungsgremium der Bundesregierung darauf hingewiesen, dass als Gradmesser der Vollzugsfolgen und Vollzugstauglichkeit in einem Digitalcheck nicht mehr (allein) auf die Erfüllungskosten eines Gesetzes abgestellt werden sollte. Insoweit wird bemängelt, dass die Fokussierung dieses seit 2011 gem. § 2 Abs. 1 NKR genutzten Maßstabs für Zeitaufwand und Kosten eines Vorhabens auf den analogen Kostentreiber liegt. Demgegenüber ist es nach der Methodik

des genutzten Standardkosten-Modells (§ 2 Abs. 3 NKR) schwerer – wenn auch grundsätzlich möglich –, den Nutzen eines Vorhabens durch den Erfüllungsaufwand präzise zu repräsentieren. Inwieweit etwa für die Grundrente durch den NKR vorgeschlagene Veränderungen durch eine verbesserte automatisierte Vollziehbarkeit im Sinne einer „Digitalisierungsrendite“ die langfristigen Vollzugskosten senken könnten, war im Gesetzgebungsverfahren ob der Fokussierung auf den Erfüllungsaufwand nicht erkennbar.

Bezüglich der Institution, welche für die Überprüfung der Digitaltauglichkeit von Gesetzen verantwortlich sein sollte, ergibt sich aus den durchgeführten Interviews mit Expertinnen und Experten aus einem Landesministerium, einem Beratungsgremium der Bundesregierung und aus der Geschäftsführung eines Sozialversicherungsträgers ein eindeutiges Meinungsbild zugunsten einer Überantwortung an den NKR. Zunächst wird die notwendige Akzeptanz einer für einen etwaigen Digitalcheck verantwortlichen Institution innerhalb der Ministerialverwaltung betont. Insoweit wird insbesondere durch Interviewpartner aus einem Landesministerium betont, dass Ministerien in Gesetzgebungsverfahren ihre – für Bundesministerien in Art. 65 S. 2 GG verankerte – Ressortzuständigkeit beachten und sich regelmäßig gegen Einflussnahmen von anderen Akteuren verwehren werden. Das Problem der Ressortzuständigkeit bestünde in noch verschärfter Weise, wenn eines der Bundesministerien für einen Digitalcheck verantwortlich wäre, da die Prüfung dann unmittelbar innerhalb der Ministerialverwaltung angesiedelt wäre. Um derartige innerbehördliche

Verharrungskräfte zu überwinden, erscheint die Überantwortung eines einzuführenden Digitalchecks an eine unabhängige Einrichtung sinnvoll. Insoweit wäre im deutschen Kontext auf Bundesebene eine Lösung, nach der der NKR den Digitalcheck durchführt, am geeignetsten. Der NKR soll nach einem Vorschlag der interviewten Expertinnen und Experten aus der Geschäftsführung einer Sozialversicherung in diesem Sinne zunächst Kriterien für eine Digitaltauglichkeit von Gesetzen festlegen; im Anschluss soll er standardisiert überprüfen, ob die Gesetzentwürfe der Ministerien diese Kriterien erfüllen.

3.4. Verzahnung mit der Vollzugsebene

Die Institutionalisierung eines Digitalchecks ist Grundvoraussetzung, um die digitale Vollziehbarkeit von Gesetzen zu etablieren und als Basis für eine effiziente Verwaltungsdigitalisierung anzuerkennen. Die Qualität eines solchen Prüfungsverfahrens wird jedoch maßgeblich vom Ergebnis der eingeholten Stellungnahmen bestimmt. Sinnvoll ist daher eine Weiterführung des Digitalchecks im Beteiligungsverfahren bei Vollzugsbehörden. Ein solcher interner Digitalcheck sichert, dass die erforderliche Fachexpertise strukturiert in die entsprechenden Stellungnahmen eingebracht werden kann. Auf Basis der erhobenen Daten zeigten sich sowohl organisatorische Anforderungen an ein strukturiertes, internes Prüfungsverfahren als auch konkrete inhaltliche Anforderungen an eine solche Prüfung.

Die organisatorischen Anforderungen beziehen sich auf allgemeine Voraussetzungen, die für eine effiziente Instanziierung eines Digitalchecks auf der Vollzugsebene erforderlich

sind. Dies schließt die Organisationsstrukturen genauso wie Gestaltungsanforderungen an den Prüfungsmechanismus ein. Hinsichtlich der Organisationsstrukturen wurden vor allem Aussagen bezüglich eines organisationsintern abgestimmten Prozesses und einheitlicher Verfahrensweisen getroffen.

Organisationsstrukturen und Gestaltungsanforderungen

Als sinnvoll wird hier eine *koordinierende Stelle* innerhalb der Behörde erachtet, die einerseits alle Beteiligungsanfragen bündelt und andererseits als einheitliche Stelle gegenüber den Fachministerien auftritt. Eine solche koordinierende Stelle erleichtert den Übergang vom institutionellen (gesetzlich verankerten) Digitalcheck zum internen Check, indem sie als einheitliche Schnittstelle von Gesetzesvorbereitung und Gesetzgebungsverfahren zur Vollzugsebene überleitet. Aus externer Perspektive, etwa für Fachministerien, hat dies den Vorteil, dass unabhängig der zuständigen Personen stets eine klare Anlaufstelle benannt ist.

Aus interner Perspektive wurde besonders das einheitliche und abgestimmte Auftreten in Beteiligungsverfahren hervorgehoben. Hierzu führte eine Person aus der Geschäftsführung eines Sozialversicherungsträgers aus: *„Da würde ich mir eine koordinierende Stelle wünschen, die dann Ergebnisse immer wieder zusammenführt und den Blick immer wieder schärft und so eine grobe Richtung vorgibt“*. Bei Gesetzesvorhaben, insbesondere im Bereich der Sozialversicherung, werden für eine Stellungnahme typischerweise behördenintern verschiedene Stellen einbezogen. Daher ist

nicht nur eine Koordinierung erforderlich, sondern auch eine inhaltliche sowie konsistente Zusammenführung der jeweilig bezogenen Stellungen. Die Bedeutung der internen Abstimmung wurde seitens zweier Personen aus dem Projektmanagement explizit in Zusammenhang mit der Behördengröße angeführt, da mit steigender Größe uneinheitliche Aussagen verschiedener Organisationsbereiche wahrscheinlicher würden. Die Kommunikation von Einwänden sei im „politischen Verhandlungsprozess“ allerdings sehr sensibel, sodass eine vorherige Konsolidierung aller aufgeworfenen Aspekte bezüglich eines Gesetzesvorhabens erforderlich ist.

Wenngleich sich für eine Koordination ausgesprochen wurde, gibt es jedoch einige Umsetzungsbarrieren, da auch nachgeordnete Behörden sich damit einverstanden erklären müssten und die Überführung des Digitalisierungsbereichs in einen Grundsatz- und Querschnittsbereich auch eine Kompetenzverschiebung darstelle.

Neben organisatorischen Aspekten spielten für die befragten Personen auch generelle Digitalisierungsfaktoren eine Rolle, die sich mittelbar auf einen Digitalcheck auswirken. So sei ein *kultureller Wandel* nötig, der mehr Akzeptanz für Digitalisierung mit sich bringe, sowie der Aufbau von mehr *Digitalkompetenz*. Demnach wirke sich eine Sensibilisierung für Digitalisierungsthemen auch auf die Qualität eingeforderter Stellungnahmen aus, denn die digitale Vollziehbarkeit müsse unabhängig von fachlichen Fragestellungen stets in die Überlegungen miteinfließen. Die hierfür erforderliche Digitalkompetenz ist daher in allen Organisationseinheiten erforderlich und

auch eine Verzahnung mit finanziellen und juristischen Prüfungen ist angezeigt.

Auf Basis der erhobenen Daten und der Analyse vergleichbarer Digitalchecks haben sich spezifische Gestaltungsanforderungen an einen internen Prüfmechanismus ergeben. Allen voran zählt hierzu die *Standardisierung des Prüfverfahrens*. Obwohl sich die interviewten Personen mit den aktuellen Abstimmungsprozessen zufrieden zeigten, wurde deutlich, dass nur eine implizite Standardisierung vorliegt, die sich vor allem aus der individuellen Erfahrung der beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergibt. Um eine Nachvollziehbarkeit zu garantieren sowie künftigen Abstimmungsproblemen vorzubeugen, ist das Verfahren jedoch auch formell zu standardisieren. Dies erfordere gleichzeitig ein funktionierendes *Wissensmanagement*, um einen „*Knowhow-Transfer herzustellen*“, wie es eine Führungskraft aus dem IT-Bereich formulierte.

Für den internen Digitalcheck ist zudem eine *Konfigurierbarkeit* vorzusehen, um flexibel die jeweiligen Prüfanforderungen der verschiedenen Rechtsgebiete berücksichtigen zu können. Hintergrund ist einerseits, dass „*je nachdem, was für einen Bereich dieses Gesetzgebungsverfahren betrifft*“, andere Aspekte zu prüfen seien, führte eine Person aus dem IT-Bereich an. Andererseits wurde angeführt, dass die Sozialversicherung auch allgemeinen Verwaltungsgesetzen, wie etwa dem Onlinezugangsgesetz, unterliege. Bei einer Beteiligung zu einem solchen Gesetzgebungsverfahren „*sieht der Digitalcheck ganz anders aus*“, da hier rein fachliche Überlegungen in den Hintergrund treten.

Die praktische und erfolgreiche Umsetzung eines internen Digitalchecks wurde von den interviewten Personen besonders an einen strukturierten Kriterienkatalog geknüpft, in dem die relevanten Prüfungskriterien festgehalten sind. Auf Basis der erhobenen Daten ergeben sich die in Tabelle 2 aufgeführten Kriterien, die bei der Prüfung eines Gesetzesvorhabens auf die digitale Vollziehbarkeit durch Vollzugsbehörden herangezogen werden sollen. Die Liste ist daher als Ergänzung zu den empfohlenen Prüfungskriterien vom NKR (siehe Nationaler Nor-

menkontrollrat 2021) zu verstehen. Dabei ist einerseits zu beachten, dass diese Liste kontinuierlich weiterentwickelt werden muss und auch (noch) keine vollständige Abbildung der Prüfungskriterien darstellt. Die Weiterentwicklung des Checks kann dabei gut an eine kontinuierliche Evaluation des Kriterieneinsatzes gekoppelt werden und sollte um Kennzahlen für eine Operationalisierbarkeit erweitert werden.

Prüfkriterium	Leitfrage(n)
Prüfung betroffener Akteure und wechselseitiger Abhängigkeiten	Welche anderen Akteure aus der eigenen Organisation sowie aus dem Organisationsumfeld sind von dem Gesetzesvorhaben betroffen, mit denen eine Zusammenarbeit erforderlich ist?
Prüfung der erforderlichen Daten und betroffenen Datensätze	Sind für die Umsetzung des Gesetzesvorhabens erforderliche Daten (z.B. zur Prüfung von Anspruchsvoraussetzungen) bereits vorhanden bzw. können diese verfügbar gemacht werden?
Überprüfung vorhandener IT-Systeme auf Wiederverwendbarkeit	Welche Verfahren können übernommen oder adaptiert werden? In welchen Szenarien kann die Nutzung bestehender Verfahren Zeit und Ressourcen sparen?
Prüfung der Skalierbarkeit und Anpassungsfähigkeit betroffener bzw. geplanter Verfahren	Ist die Verarbeitung größerer Datenmengen gesichert? Werden die bisher genutzten Verfahren den neuen Anforderungen gerecht?
Überprüfung vorhandener/geplanter IT-Systeme auf Automatisierungspotentiale	In welchem Ausmaß können die aus dem Gesetzesvorhaben resultierenden Prozesse automatisiert ablaufen?
Prüfung erforderlicher Schnittstellen/Datenaustauschplattformen	Welche Schnittstellen zwischen IT-Verfahren und/oder Organisationen ergeben sich aus dem Gesetzesvorhaben? Welche Austauschkanäle können genutzt oder müssen geschaffen werden?
Prüfung des Aufwands an digitale Umsetzung	Wie groß ist der Aufwand, neue Verfahren digital umzusetzen? Welche Vorteile stehen dem Umsetzungsaufwand gegenüber?
...	...

Tabelle 2 – Kriterien für eine Checkliste

3.5. Kommunikation zwischen Verfahrensakteuren

Um die Verbindung zwischen einem Digitalcheck auf Legislativebene und Überprüfungen in Vollzugsbehörden herzustellen, muss ein adäquater Austausch der Ebenen sichergestellt sein. Ein wesentliches Ergebnis der Interviews ist, dass der kommunikative Austausch zwischen dem federführenden (Bundes-) Ministerium und der jeweiligen Vollzugsbehörde keinem festen, standardisierten Ablauf folgt. Demnach ist nicht festgelegt, ob, wann und wie bei einem neuen Gesetzesvorhaben zwischen Gesetzgeber und Vollzugsebene kommuniziert wird.

An dieser Stelle ist es für das Verständnis wichtig, zwischen dem Beteiligungs- und Stellungnahmeprozess im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens (vgl. §§ 47, 48 GGO) und einer Zusammenarbeit am Referentenentwurf von Beginn an zu differenzieren. Beim formalen Stellungnahmeprozess ist eine Stellungnahme der betroffenen Stellen grundsätzlich erst nach Freigabe des ministeriellen Referentenentwurfs – jedoch vor Beschlussfassung über den Regierungsentwurf – vorgesehen (vgl. § 47 Abs. 4 GGO).

Ein kommunikativer Austausch oder gar eine Zusammenarbeit am Referentenentwurf bereits vor dessen Freigabe ist nicht häufig anzutreffen. Ein seitens eines Abteilungsleiters eines Sozialversicherungsträgers hierzu genanntes Beispiel ist der damalige Gesetzentwurf zur Riesterrente. Leitende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Bereich Digitalisierung eines Sozialversicherungsträgers teilten mit, dass es zudem vom Bundesministerium für

Arbeit und Soziales (BMAS) eingesetzte Gremien gebe, in denen Sozialversicherungsträger eingebunden seien, auch um Vorschläge zu einer Gesetzesinitiative zu diskutieren.

Nach dem Eindruck von Interviewten aus dem Projektmanagement einer Sozialversicherung sei im Regelfall unklar, wann die Vollzugsebene etwas über die für die technische Umsetzung relevanten Inhalte eines neuen Gesetzentwurfs erfahre. Die möglichst frühzeitige Einbindung sei aber unerlässlich, um die technische Gestaltung bzw. Digitalisierbarkeit mitzudenken; später sei dann in der Regel zu wenig Zeit. In Bezug auf den Verbund der deutschen Rentenversicherungen sei die rechtzeitige Einbindung der Gremien, die IT-Themen trägerweit koordinieren, wichtig, wie ein Abteilungsleiter eines Sozialversicherungsträgers betont.

Der Austausch und damit einhergehende Informationen seien teilweise abhängig von persönlichen Beziehungen in ein Ressort. Die Interviewten aus dem Bereich des Projektmanagements berichteten, dass die Einsichtnahme in Vorentwürfe o.Ä. selbst bei guten Kontakten kaum ermöglicht werde. Wenn dies doch einmal der Fall sei, bestehe ein Geheimhaltungsstatus. Gerade bei politisch umstrittenen Themen wurde dies beobachtet, was Interviewte aus dem Geschäftsbereich Rechts- und Fachfragen bestätigten. Zwar kann sich vor dem Referentenentwurf inhaltlich noch einiges ändern. Die Gefahr einer vor-schnellen Umsetzungsarbeit wurde jedoch als gering eingeschätzt, wohingegen die negativen Folgen einer zu späten Einbeziehung als schwerwiegend angesehen wurden.

Um den bisherigen Beteiligungs- und Stellungnahmeprozess zu verbessern, wurde die Erprobung „neuer Austauschformate“, bspw. Workshops in Innovations- oder Digitalisierungslaboren, vorgeschlagen. Interviewte aus verschiedenen Ebenen und Fachbereichen eines Sozialversicherungsträgers nannten als positives Beispiel einen gemeinsam mit dem BMAS durchgeführten Workshop zum Thema „Rentenversicherung für Selbstständige“. Dahinter steht das Prinzip der Digitalisierungslabore, welche im Zuge der OZG-Umsetzung bereits vielfach eingesetzt wurden (Bünzow 2021). In Digitalisierungslaboren entwickeln Vertreter aus den Vollzugsbehörden gemeinsam mit Bürgern, IT- und User-Experience-Experten sowie dem zuständigen Ministerium anhand innovativer Ansätze (Design Thinking) sog. „Nutzerreisen“, um die digitale Abwicklung einer Verwaltungsleistung zu ermöglichen. Ein Referatsleiter aus einem Landesministerium wies insoweit auf die bestehende Überlegung zur Durchführung von Digitalisierungslaboren hin, in denen Gesetze auf ihre Digitaltauglichkeit getestet werden könnten.

Hinsichtlich der Umsetzung der Grundrente hat die Auswertung der Interviews ergeben, dass neben dem Kontakt zu den Ministerien (BMAS, BMF) auch ein Kontakt zum NKR bestand. Gegenstand des Austausches war der Erfüllungsaufwand und die Vollziehbarkeit des Gesetzes. Interviewpartner aus einem Beratungsgremium der Bundesregierung erklärten, dass mit den Beteiligten, insb. auch mit der DRV, Fragen zum Datenaustausch erörtert worden seien. Laut Interviewpart-

nern aus dem Geschäftsbereich Rechts- und Fachfragen einer Sozialversicherung habe sich der NKR gemeinsam mit der DRV für eine bürokratieärmere Lösung bei der Einkommensanrechnung eingesetzt. Über den derzeitigen Stellungnahmeprozess (vgl. § 45 Abs. 2 GGO) habe der NKR jedoch, genau wie die DRV selbst, nur begrenzten Einfluss.

Mitunter ist auch ein Austausch zwischen Vollzugsbehörden untereinander erforderlich, um die Auswirkungen gesetzlicher Änderungen zu erfassen. Das ist gerade bei föderal aufgebauten Organisationen wie der DRV Bund der Fall. Die als Körperschaft des öffentlichen Rechts konstituierte DRV besteht aus 16 rechtlich selbständigen Trägern, die entweder regionenübergreifend oder regional zuständig sind.

Ein Abteilungsleiter der DRV erklärte, dass ein kommunikativer Austausch zu IT-Themen grundsätzlich zwischen den Rentenversicherungsträgern in Gremien stattfinde, die z.T. interdisziplinär besetzt seien. Das bedeute, dass dort neben IT-Expertinnen und -experten auch Vertreterinnen und Vertreter der Fachseite säßen. Es wurde zu bedenken gegeben, dass die Perspektive in den Gremien sehr rechtlich geprägt sei und die Frage der effektivsten und digitaltauglichen Umsetzung eher in den Hintergrund rücke. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass es derzeit intern noch keine standardisierten Kommunikationsabläufe gebe, sobald ein neues Gesetzesvorhaben umgesetzt werden muss (s. dazu Abschnitt 3.4 [Verzahnung mit der Vollzugsebene]).

4. Handlungsempfehlungen

Basierend auf der Analyse der Interviews, der Auswertung wissenschaftlicher Erkenntnisse bis zu diesem Zeitpunkt und dem (Rechts-)Vergleich zwischen verschiedenen Möglichkeiten eines Digitalchecks haben wir unterschiedliche Handlungsempfehlungen abgeleitet, die helfen sollen, die digitale Vollziehbarkeit von Gesetzen nachhaltig zu verbessern:

- **Einführung eines zentralen Digitalchecks auf Bundesebene.** Zur Verbesserung der digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen sollten alle Bundesgesetze vor der Beschlussfassung durch den Bundestag einem verbindlichen Digitalcheck unterzogen werden. Auch auf Landesebene ist die Institutionalisierung eines Digitalchecks nach dem vorgeschlagenen Modell empfehlenswert.
- **Starke institutionelle Verankerung durch Einbeziehung des Normenkontrollrats.** Angesichts seiner Kompetenzen auf dem Gebiet des Bürokratieabbaus ist zu empfehlen, dem NKR die Aufgabe des zentralen Digitalchecks zu übertragen. Der NKR ist nach § 1 Abs. 1 NKRГ beim Bundeskanzleramt angesiedelt, nur an seinen gesetzlichen Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig. Institutionell bringt er damit die Voraussetzungen für eine unabhängige Digitalisierungsprüfungsstelle mit. Alternativ ist als verantwortlicher Akteur für die Durchführung des Digitalchecks auch die von Bund und Ländern gemeinsam getragene Föderale IT-Kooperation (FITKO) denkbar.
- **Schaffung eines robusten gesetzlichen Mandats zur Durchführung dieses Digitalchecks.** Will man einen Digitalcheck konzipieren, dessen Ergebnisse auch in den politischen Prozess durchdringen, ist eine verbindliche gesetzliche Regelung notwendig. Bloße Geschäftsordnungsregelungen allein erscheinen nicht hinreichend. Die den Digitalcheck durchführende Einrichtung – etwa der NKR – braucht ein adäquates gesetzliches Mandat. Dies schafft – in Verbindung mit notwendigen personellen und infrastrukturellen Aufstockungen – die Grundlage für einen effektiven Digitalcheck. Konsequenter wäre die Einfügung des Verfahrens zum Digitalcheck durch Erweiterung des NKRГ.
- **Erweiterung der Beanstandungsrechte des NKR.** Als Kontrollinstrumente des NKR stehen *de lege ferenda* die Beratung und die Stellungnahme zur Verfügung (vgl. § 6 Abs. 1 NKRГ). Um die hinter dem Digitalcheck stehenden Ziele zu effektuieren, sollten weitergehende Kontrollinstrumente in Gestalt eines formalen Beanstandungsrechts im NKRГ erwo-gen werden. Der NKR könnte so die fehlende Digitaltauglichkeit eines Gesetzes beanstanden; in Konsequenz sollten das federführende Ministerium bzw. die das Gesetz initiiierenden Fraktionen und Abgeordneten im Gesetzgebungsverfahren zu einer Berücksichtigung und Antwort in Form einer Stellungnahme verpflichtet werden.

– **Frühestmögliche Durchführung des Digitalchecks und Einbindung der Vollzugsebene.**

Interviews und der Vergleich zum dänischen Modell zeigen, dass eine frühestmögliche Durchführung des Digitalchecks und die frühe Einbindung der Vollzugsebene essenziell sind, um die digitale Vollziehbarkeit zu gewährleisten. Der Digitalcheck sollte durchgeführt werden, sobald eine erste Textfassung, die zur Haus- und Ressortabstimmung freigegeben wurde, existiert. Die den Digitalcheck durchführende Einrichtung würde somit ebenso früh an der Gesetzesvorbereitung beteiligt wie weitere Bundesministerien; ein im aktuellen Koalitionsvertrag vorgeschlagener „Klimacheck“ (SPD u. a. 2021, S. 55) könnte parallel ablaufen. Ob ein für digitaltauglich befundenes Gesetz auch tatsächlich digital umgesetzt werden kann, hängt zudem maßgeblich von der Arbeit in den Vollzugsbehörden ab. Nur, wenn die Vollzugsbehörden wissen, welche Herausforderungen auf sie zukommen, können sie die Voraussetzungen für einen digitalgerechten Vollzug schaffen. Eine Regelung in der GGO zur frühzeitigen Beteiligung der Vollzugsebene, die die Bundesministerien selbst bindet, könnte die Bedeutung dieses Ziels verdeutlichen.

– **Selbstbindung des Deutschen Bundestages an Ergebnisse des Digitalchecks.**

Soweit Gesetze nach Art. 76 GG aus der Mitte des Deutschen Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht werden, muss die Durchführung eines Digitalchecks ebenfalls gewährleistet sein. Der NKR muss auch in diesem Fall sein Mandat ausüben können. Bundestag und Bundesrat sollten sich hier im Rahmen ihrer jeweiligen Geschäftsordnung (GO BT

bzw. GO BR) zur unverzüglichen Zuleitung eingebrachter Entwürfe an den NKR verpflichten. Im Falle einer Beanstandung durch den NKR unterliegen auch die das Gesetz initiiierenden Fraktionen einer Berücksichtigungs- und Stellungnahmepflicht. Darüber hinaus könnte zur effektiven Umsetzung eine Selbstbindung des Deutschen Bundestages und Bundesrats in der GO BT bzw. GO BR verankert werden, die Ergebnisse des Digitalchecks zu berücksichtigen.

– **Aktives Change Management betreiben.**

Innerorganisatorischen Wandelwiderständen muss gezielt entgegengewirkt werden. Die entsprechenden Methoden sollten konsequent und systematisch angewandt werden, um allen Beteiligten transparent die Vorteile und Beweggründe von organisatorischen Änderungen, bspw. Kompetenzverschiebungen, näherzubringen.

– **Kompetenzbildung auf allen Ebenen.**

Gesetzgeberische Organe und normvollziehende Behörden sehen sich den Auswirkungen des demografischen Wandels ausgesetzt. Um ein digitales Mindset in der gesamten Belegschaft zu fördern und sicherzustellen, dass Digitalisierung nicht ausschließlich ein Aspekt der IT-Abteilung bleibt, sondern ein Querschnittsthema wird, muss die (Aus-)Bildung von Digitalkompetenzen auch außerhalb von formalen Bildungskontexten, wie bspw. dem Studium oder der Ausbildung, massiv gefördert und erweitert werden. Insbesondere auch in der öffentlichen Verwaltung muss ein Schwerpunkt auf die systematische und langfristige Ausbildung von Digitalkompetenzen gelegt werden.

- **Neue Formen der Zusammenarbeit – Gesetzgebungslabore.** Zur Vorbereitung oder ggf. als Ergänzung zu dem vom NKR durchzuführenden Digitalcheck sollten bei geeigneten Vorhaben innovative Zusammenarbeitsformen, etwa in Gestalt von Gesetzgebungslaboren, Anwendung finden. Diese könnten dazu dienen, die Vollzugsebene frühzeitig einzubinden, um mit ihr die Anforderungen an digitale Vollziehbarkeit zu erproben. Hier wäre es auch sinnvoll, wenn Vertreter des NKR teilnehmen würden. Innovative Formen der Zusammenarbeit könnten helfen, in einem frühen Stadium der Gesetzesvorbereitung an neue Umsetzungsthemen mittels prozessualen Denkens und Design Thinking-Methoden heranzutreten. Gesetzgebungslabore sollten eine Option und keinen verpflichtenden Teil der Gesetzesvorbereitung darstellen, da sich ihre Durchführung nicht in jedem Gesetzgebungsvorhaben eignen dürfte.
- **Harmonisierung von IT-Landschaften.** Datenhaltung, -verfügbarkeit und -verarbeitung gestalten sich durch die heterogene Landschaft von Systemen, die insb. die Vollzugsebene nutzt, zunehmend schwierig. Dieser Umstand wird durch die Mannigfaltigkeit von digitalen und analogen Dateneingangskanälen noch weiter verschärft. Deshalb sollte die für ein Gesetzesvorhaben notwendige Systemlandschaft systematisch erfasst und auf den Prüfstand gestellt werden, sodass digital gestaltete Gesetze auch technisch umsetzbar sind.
- **Standardisierung der Kommunikationswege auf institutioneller Ebene.** Allen Beteiligten muss klar sein, welche Akteure zu berücksichtigen sind, wenn Gesetze geschmiedet werden. Dabei lässt sich das komplexe, föderale deutsche System nicht von der Hand weisen, den daraus resultierenden Hindernissen sollte durch klar definierte und vor allem (öffentlich) dokumentierte Verantwortlichkeiten und Kompetenzen vorgebeugt werden. Dazu gehört auch die Schaffung einer **koordinierenden Stelle** bei normvollziehenden Behörden, die Anfragen im Beteiligungsverfahren bündelt und als einheitliche Anlaufstelle im Gesetzgebungsverfahren fungiert, um interne Stellungnahmen aus verschiedenen Fachgebieten zu konsolidieren. Hierdurch wird eine konsistente und abgestimmte Kommunikation innerhalb der vollziehenden Behörde und zwischen ihr und dem Gesetzgeber gesichert.
- **Standardisierung der internen Kommunikation und Prüfverfahren.** Sobald eine Behörde zur Stellungnahme aufgefordert wird, muss ein standardisiertes Verfahren eingeleitet werden, in dem klar geregelt ist, welche internen Stellen zu konsultieren sind und welche Aufgaben diesen in der Prüfung zukommen. Wichtig ist hier insbesondere, dass die Prüfung interdisziplinär erfolgt, um sowohl der Fachlichkeit als auch dem Querschnittsthema Digitalisierung Rechnung zu tragen.
- **Prüfungsinhalt des Digitalchecks.** Der mit dem Digitalcheck betrauten Einrichtung sollte auch ein gesetzliches Mandat zur Entwicklung der Prüfkriterien erteilt werden. Diese Erarbeitung an externer Stelle kann sicherstellen, dass nicht durch einen politisch entwickelten, einfach gehaltenen Fragenkatalog die Effektivität eines Digitalchecks niedrig gehalten wird. Als Ausgangspunkt sollte inhaltlich eine Definition dessen stehen, was ein digitaltaugliches Gesetz kennzeichnen soll. Hier bietet sich eine Anknüpfung an

die seitens des NKR bereits vorgeschlagene Definition von digitaltauglichen Gesetzen an (Nationaler Normenkontrollrat 2021). Als zentrale inhaltliche Prüfungspunkte sollten Berücksichtigung finden:

- Ersetzung der Schriftform durch digitale Alternativen (qualifizierte Signatur; eID)
 - Möglichkeit des automatisierten Datenabrufs aus Registern und Fachverfahren
 - Vereinheitlichung und Modularisierung zentraler Rechtsbegriffe
 - Datenerhebung „Once only“, Möglichkeiten des Datenaustauschs innerhalb der öffentlichen Verwaltung
 - Durchführung einer Prozessmodellierung im Rahmen der Gesetzesvorbereitung
- **Bei Gesetzentwürfen auf Standardisierung setzen.** Für eine technologisch gestützte Umsetzbarkeit von Gesetzen ist es von großem Vorteil, wenn diese auf Standardvarianten beruhen und Einzelfälle Ausnahmen darstellen. Als Beispiel können hier die zuvor genannten Prinzipien der dänischen „digital-ready legislation“ gesehen werden.
 - **Organisationsindividuelle Checkliste erstellen und kontinuierlich erweitern.** Die Prüfung auf digitale Vollziehbarkeit sollte sich an einheitlichen, standardisierten Kriterien orientieren. Die in dieser Studie erhobenen Kriterien sollten beachtet, um organisationsindividuelle Kriterien ergänzt und kontinuierlich erweitert werden. Jede Behörde und Organisation, die in einem Gesetzgebungsverfahren zu einer Stellungnahme aufgefordert wird, sollte einen entsprechenden Kriterienkatalog entwickeln.

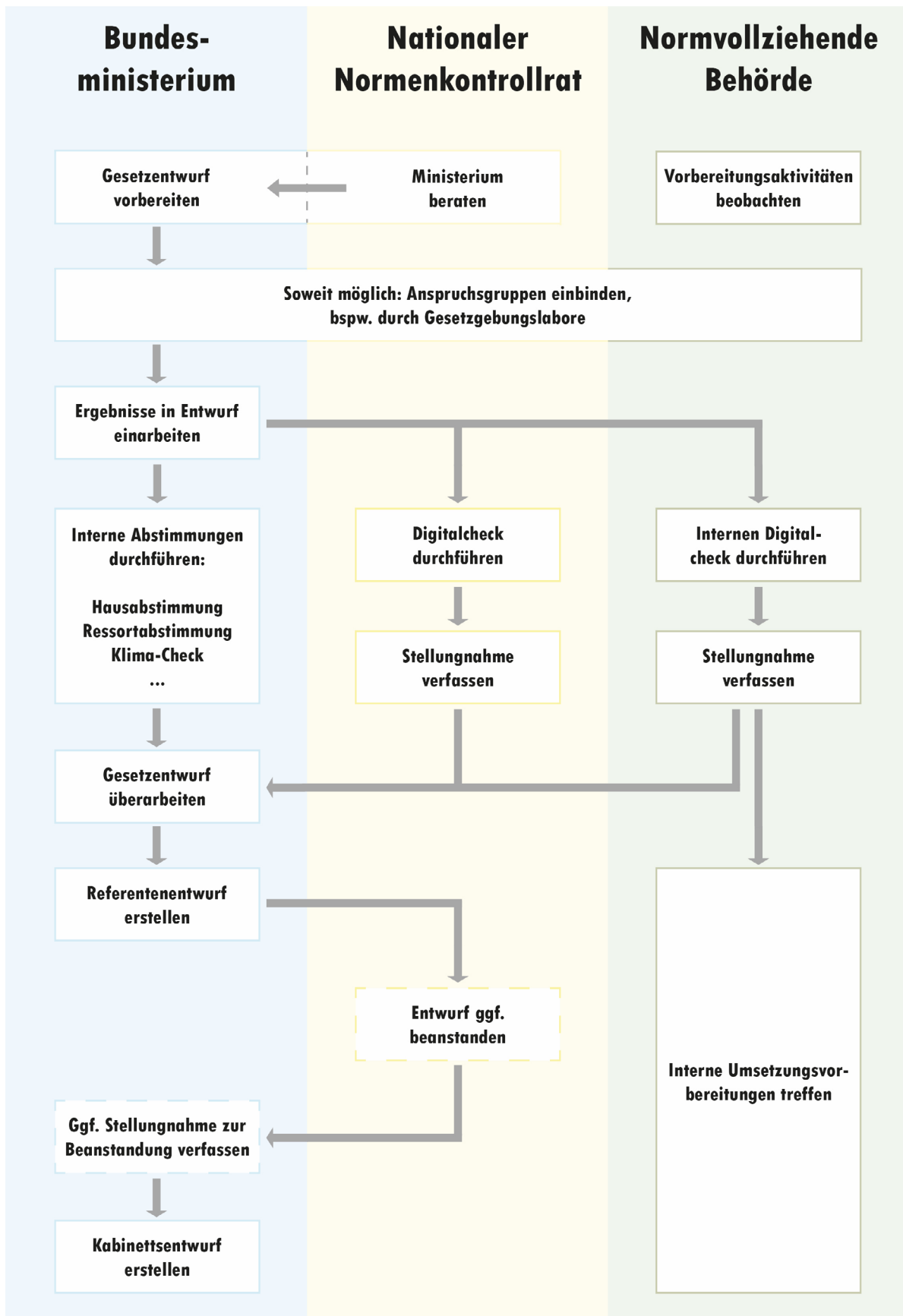


Abbildung 2 – Digitalfreundliche Gesetzesvorbereitung

5. Zusammenfassung

Die Studie zeigt, dass eine Realisierung der bestehenden Potenziale digitalisierter Verwaltungstätigkeit nur gelingen kann, wenn dieses Ziel bereits in der Gesetzesvorbereitung Berücksichtigung findet. Die Vollzugstauglichkeit von Rechtsnormen hängt bereits heute maßgeblich von ihrer digitalen Umsetzbarkeit ab. Vollzugs- und digitaltauglichere Gesetze erleichtern die Umsetzung des Normbefehls für die Exekutive und verbessern somit die Effektivität eines Gesetzes (Kühn 2021).

Die Auswertung der durchgeführten Experteninterviews hat ergeben, dass dieses Ziel im bisherigen Verfahren der Gesetzesvorbereitung und Gesetzgebung nicht hinreichend berücksichtigt wird. Eine adäquate Einbeziehung der Vollzugsbehörden und ihrer Interessen ist im Gesetzgebungsverfahren mit Sachverständigenanhörungen nicht gesichert, was durch den untersuchten Anwendungsfall der Grundrente verdeutlicht wird. Interviews und Literaturanalyse zeigen, dass zur Behebung dieses Defizits eine standardisierte Überprüfung der Digitaltauglichkeit von Gesetzen durchzuführen ist. Um einen Digitalcheck in diesem Sinne zu effektuieren, wird die zentralisierte Durchführung durch eine fachlich kompetente und (durchsetzungs-)starke Institution als notwendig erachtet. Diese sollte bereits so früh wie möglich in den Prozess der Gesetzesvorbereitung eingebunden werden, um zu verhindern, dass das Ziel der Vollzugstauglichkeit zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund politischer Eigenrationalitäten (zeitlich

keine Berücksichtigung mehr finden kann.

Aufbauend auf diesen Ergebnissen wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet, die helfen sollen, die digitale Vollziehbarkeit von Gesetzen nachhaltig zu verbessern. Angesichts seiner nachgewiesenen Kompetenzen ist zu empfehlen, dem NKR die Aufgabe der Entwicklung der Prüfkriterien für einen zentralen Digitalcheck und dessen standardisierte Durchführung auf Bundesebene zu übertragen. Der NKR sollte zudem durch Ergänzung des NKR-G mit einem starken gesetzlichen Mandat, insbesondere auch einem formalen Beanstandungsrecht gegen Gesetzentwürfe, ausgestattet werden. Empfohlen wird, den Digitalcheck frühzeitig, möglichst bei Vorliegen einer ersten Textfassung, die zur Haus- und Ressortabstimmung freigegeben ist, durchzuführen. Eine Selbstbindung von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat an die Ergebnisse des Digitalchecks in ihrer jeweiligen Geschäftsordnung gewährleistet die Durchführung und Beachtung des Digitalchecks in allen Anwendungsfällen.

Dieses veränderte und rechtlich niedergelegte Verständnis der Gesetzesvorbereitung muss von weiteren strukturellen Änderungen flankiert werden, um die digitale Vollziehbarkeit von Gesetzen und in der Folge die Verwaltungstätigkeit zu verbessern. Der bisher unstrukturierte Austausch zwischen und innerhalb von Ministerialverwaltung und Vollzugsebene ist durch die Etablierung von

Standards für inter- und intrabehördlicher Kommunikation zu verbessern. Vollzugsbehörden sollten einen standardisierten Prüf- und Kommunikationsablauf bei neuen Gesetzentwürfen entwickeln; dabei muss Digitalisierung als Querschnittsthema und nicht länger nur als technische Frage verstanden werden. Politisch muss auf eine Harmonisierung von Dateneingangs- und -austauschkanälen innerhalb der öffentlichen Verwaltung hingewirkt werden.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass die angelegten Vorschläge ob der Rahmenbedingungen dieser Kurzstudie einigen Limitationen unterstellt sind. Zunächst ist festzustellen, dass die politische Perspektive in den Interviews nicht berücksichtigt wurde. Obwohl diese Sichtweise die Ergebnisse der Studie womöglich noch erweitert hätte, war eine Ausweitung der Studie im Rahmen des Forschungsprojektes nicht

möglich. Zugleich kann und will die Studie gerade auf diese Weise Handlungsempfehlungen für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger entwickeln. Weiterhin präsentiert die Studie einen für Deutschland eher theoretischen Ansatz; ein umfassender Digitalcheck in der Gesetzesvorbereitung im vorgeschlagenen Sinne ist hier noch nicht durchgeführt worden. Eine praktische Evaluation der Ergebnisse kann dementsprechend erst zukünftig erfolgen.

Die vorgeschlagenen rechtlichen und strukturellen Veränderungen können zu einer besseren Strukturierung der Gesetzesvorbereitung und rationaleren Abwägungsprozessen beitragen. Diese Rationalisierung ist erforderlich, will der moderne Staat auch in Zeiten großen Zeit- und Entscheidungsdrucks vollzugs- und digitaltaugliche Gesetze schaffen.

Referenzen

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber. 2020. „Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)“. (https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahmen/grundrente-bda.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Bünzow, B. 2021. „Wie organisiert man Innovation und Transformation im Föderalismus? – Digitalisierungslabore und agile Methoden als neue Formen der Zusammenarbeit“, in Handbuch Onlinezugangsgesetz, M. Seckelmann und M. Brunzel (Hrsg.), Berlin: Springer, S.383–400. (<https://doi.org/10.1007/978-3-662-62395-4>).

CDU, CSU, und SPD. 2018. „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode“. (https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf).

Danish Ministry of Finance; Agency for Digitisation. 2018. „Agreement on digital-ready legislation“. (https://en.digst.dk/media/20205/en_political-agreement-regarding-digital-ready-legislation.pdf).

Danish Ministry of Finance; Agency for Digitisation. (o. J.). „Digital-ready legislation“. (<https://en.digst.dk/policy-and-strategy/digital-ready-legislation/>).

Deutsche Rentenversicherung Bund. 2020. „Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 20. Januar 2020 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung von Alterseinkommen (Grundrentengesetz)“. (https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahmen/grundrente-drv.pdf;jsessionid=7164F2D70ABB-245078817C2E993F4305.delivery2-replication?__blob=publicationFile&v=1).

Deutscher Bundestag. 2020a. „Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)“; BT-Drs. 19/18473. (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/184/1918473.pdf>).

Deutscher Bundestag. 2020b. „Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund anlässlich der Öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung“; Ausschussdrucksache 19(11)674. (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw20-de-grundrente-695108>).

Deutscher Gewerkschaftsbund. 2020. „Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alters-einkommen (Grundrentengesetz)“; Ausschussdrucksache 19(11)660. (https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahmen/grundrente-dgb.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Deutscher Städtetag. 2020. „Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum Grundrentengesetz vom 17.01.2020“. (https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahmen/grundrente-deutscher-staedtetag.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

European Commission. (o. J.). „Better regulation toolbox“. (https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox-0_en).

IT-Planungsrat, und Nationaler Normenkontrollrat. 2013. „E-Government-Prüfleitfaden“. (<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/444076/31aff64a938dc9a39dc41f8313c704b0/2013-07-09-e-government-pruefleitfaden-bearbeitbar-data.pdf?download=1>).

Kühn, H. 2021. „Recht als Gestaltungsinstrument einfacher, digitaler Verwaltungsleistungen – Bessere Rechtsetzung als Voraussetzung vollzugs- und digitaltauglicher Gesetze“, Handbuch Onlinezugangsgesetz. Potenziale - Synergien - Herausforderungen, (M. Seckelmann und M. Brunzel, Hrsg.), Berlin: Springer. (<https://doi.org/10.1007/978-3-662-62395-4>).

Martini, M., und Wenzel, M. 2017. „„Once only‘ versus ‚only once‘: Das Prinzip einmaliger Erfassung zwischen Zweckbindungsgrundsatz und Bürgerfreundlichkeit“, Deutsches Verwaltungsblatt (132:12), S. 749–758.

Masing, J., und Risse, H. 2018. „Anrufung des Vermittlungsausschusses, Art. 76“, in GG - Kommentar zum Grundgesetz (7. Auflage.), H. von Mangoldt, F. Klein, und C. Starck (Hrsg.), C.H. Beck.

Mayring, P. (1991). Qualitative Inhaltsanalyse. In U. Flick, E. v. Kardoff, H. Keupp, L. v. Rosenstiel, & S. Wolff (Hrsg.), Handbuch qualitative Forschung : Grundlagen, Konzepte, Me-

thoden und Anwendungen (S. 209-213). München: Beltz - Psychologie Verl. Union.

Nationaler Normenkontrollrat. 2019. „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten.“ (<https://perma.cc/M4DQ-PUN7>).

Nationaler Normenkontrollrat. 2020. „NKR-Stellungnahme Nr. 4857 vom 10. Februar 2020 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR-Gesetz)“. (<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1724316/09f2323be69277d5b61f095be9fcc9b/20200221-stellungnahme-des-nkr-zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-einfuehrung-der-grundrente-data.pdf>).

Nationaler Normenkontrollrat. 2021. „Empfehlungen für eine Verbesserung der Digitaltauglichkeit von Gesetzen“. (<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1956760/35020ac0c7bdfe90a9bedd6eedfc97a9/210901-vorschlaege-nkr-digitaltauglichkeit-data.pdf?download=1>).

Plesner, U., und Justesen, L. 2021. „The Double Darkness of Digitalization: Shaping Digital-ready Legislation to Reshape the Conditions for Public-sector Digitalization“, *Science Technology and Human Values* (47:1), S. 146–173. (<https://doi.org/10.1177/0162243921999715>).

Savoldelli, A., Codagnone, C., und Misuraca, G. 2014. „Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption“, *Government Information Quarterly* (31), S. 63–71. (<https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.01.008>).

Schneider, H.-P. 1998. „Gesetzgebung und Einzelfallgerechtigkeit: Zum Verhältnis von Legislative und Judikative im sozialen Rechtsstaat“, *Zeitschrift für Rechtspolitik* (31:8), S. 323–327.

Schuppan, T., Köhl, S., und Off, T. 2018. „Vollzugsorientierte Gesetzgebung durch eine Vollzugssimulationsmaschine“.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, und FDP. 2021. „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“. (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf).

Über die Autoren

Vivien C. Voss ist freie Mitarbeiterin am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und war dort von 2018 bis 2021 als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig. Sie ist Doktorandin bei Prof. Dr. Utz Schliesky und befasst sich in ihrer Dissertation mit neuen Kooperationsformen in der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Onlinezugangsgesetzes. Derzeit ist sie Rechtsreferendarin beim Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgericht.



Michael Koddebusch ist Doktorand am Institut für Wirtschaftsinformatik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich des E-Governments und der Verwaltungsdigitalisierung und hier insbesondere im Geschäftsprozessmanagement und der Kompetenzentwicklung in diesem Kontext. Zusätzlich forscht er zur Entwicklung von barrierefreiheitsfördernden Informationssystemen. Michael Koddebusch ist Mitglied des Competence Center E-Government des European Research Center for Information Systems.



Lennart Laude ist freier Mitarbeiter am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Rechtsreferendar beim Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgericht. Von 2017-2019 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Florian Becker an der CAU zu Kiel; 2020 wurde er ebenda mit einer Dissertation zum Thema „Automatisierte Meinungsbeeinflussung“ promoviert. 2019/2020 legte er einen Master of Laws (LL.M.) an der London School of Economics und Political Science (LSE) mit Spezialisierung auf IT-, Medien- und Kommunikationsrecht ab. Seine For-



schungstätigkeit befasst sich mit den Auswirkungen der digitalen Transformation auf politische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse.

Sebastian Halsbenning ist Doktorand am Institut für Wirtschaftsinformatik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Sein Forschungsinteresse gilt dem E-Government und der Verwaltungsdigitalisierung, wobei die Schwerpunkte seiner Arbeit in den Bereichen E-Government-Kompetenz, Geschäftsprozessmanagement sowie Plattformen im öffentlichen Sektor liegen. Sebastian Halsbenning ist Mitglied des Competence Center E-Government des European Research Center for Information Systems.



Utz Schliesky ist Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages und Vorstandsmitglied des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. 1996 wurde er an der CAU zu Kiel zum Dr. iur. promoviert, seine Habilitation erfolgte 2003 ebenda. Seit 2007 ist er apl. Professor an der CAU zu Kiel. Von 2005 bis 2009 war er Leiter der Abteilung „Verwaltungsmodernisierung“ im Finanzministerium Schleswig-Holstein. Im Forschungsbereich „Staatliches Innovationsmanagement“ des Lorenz-von-Stein-Instituts hat er zahlreiche rechts- und verwaltungswissenschaftliche Projekte zur Modernisierung der Verwaltung und zum Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung geleitet.



Übersicht aller NEGZ-Kurzstudien

- Nr. 1** [Vollzugsorientierte Gesetzgebung durch eine Vollzugssimulationsmaschine \(2018\)](#)
T. Schuppan, S. Köhl, T. Off
- Nr. 2** [Digitalisierungsverständnis von Führungskräften \(2018\)](#)
N. Ogonek, B. Distel, M. Ben Rehouma, S. Hoffmann und M. Räckers
- Nr. 3** [Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung \(2018\)](#)
C. Djeffal
- Nr. 4** [Data Driven Government \(2019\)](#)
B. Fadavian, D. Franzen-Paustenbach, D. Rehfeld, M. Schmitt, D. Schweikart und C. Djeffal
- Nr. 5** [Sharing Economy: Potential im öffentlichen Sektor \(2019\)](#)
D. Balta, S. Hoffmann, D. Rehfeld, P. Kuhn und H. Krcmar
- Nr. 6** [Identifizierung und Authentifizierung \(2019\)](#)
D. Balta, S. Hoffmann, D. Rehfeld, P. Kuhn und H. Krcmar
- Nr. 7** [Sicherheitsanforderungen und -nachweise bei Cloud-Diensten - Grundlage für öffentliche Auftraggeber \(2019\)](#)
S. Köhl und H. Müller
- Nr.8** [Potentiale Künstlicher Intelligenz zur Unterstützung von Sachbearbeitungsprozessen im Sozialwesen \(2020\)](#)
C. Houy, O. Gutermuth, P. Fettke und P. Loos
- Nr.9** [Sprachsteuerung von E-Government Diensten in Deutschland \(2020\)](#)
S. Schaffer, N. Reithinger, J. Sandt und R. Krebs
- Nr. 10** [Robotergestützte Prozessautomatisierung für die digitale Verwaltung \(2020\)](#)
C. Houy, O. Gutermuth und P. Fettke
- Nr. 11** [Kompetenzvermittlung im öffentlichen Sektor neu gedacht \(2020\)](#)
N. Ogonek, B. Distel und S. Hoffmann

- Nr. 12** [Nationale E-Government-Strategien: Deutschland und Dänemark im Vergleich \(2020\)](#)
B. Distel, S. Hoffmann und C. Østergaard Madsen
- Nr. 13** [Quo vadis, Civis? Entwicklung einer Citizen-Journey für eine nachfrageorientierte Dienstleistungsentwicklung im öffentlichen Sektor \(2020\)](#)
S. Halsbenning, H. Scholta und B. Distel
- Nr. 14** [Kompetenzoffensive Bad Berleburg Digital KOBOLD \(2021\)](#)
F. Oschinsky, A. Stelter, C. Kaping und B. Niehaves
- Nr. 15** [Interoperabilität von Smart City-Datenplattformen \(2021\)](#)
M. Buchinger, P. Kuhn und D. Balta
- Nr. 16** [Potenziale und Herausforderungen einer neuen Datenorientierung im Kontext öffentlicher Aufgabenwahrnehmung \(2021\)](#)
S. Löbel und T. Schuppan
- Nr. 17** [Übersetzung und künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung \(2021\)](#)
C. Djeffal und A. Horst
- Nr. 18** [Untersuchung der Einsatzfähigkeit von Blockchain-Technologie für die Bauprüfung \(2021\)](#)
J. Purgander und J. Hinckeldeyn
- Nr. 19** [Digitalisierung der Gesetzgebung zur Steigerung der Digitalen Souveränität des Staates \(2021\)](#)
B. Rumpe, J. Michael, O. Kautz, R. Krebs, S. Gandenberger, J. Standt und U. Weber
- Nr. 20** [Potenziale und Herausforderungen in der Anwendung der Blockchain-Technologie in Prozessen der Finanzverwaltung \(2021\)](#)
A. Benke, R. Müller, C. Houy und P. Fettke
- Nr. 21** [E-Government Gesetzgebung von Bund und Ländern im Vergleich und Best Practice-Leitlinie \(2021\)](#)
W. Bernhardt

- Nr. 22** [Weniger ist manchmal mehr: Dienstleistungen und Anforderungen für einen No-Stop-Shop \(2021\)](#)
S. Halsbenning, H. Scholta und B. Distel
- Nr. 23** [Vorstudie zum Leistungsrahmen digitaler Daseinsvorsorge \(2022\)](#)
M. Berg, A. Göbel, M. Mumme und M. Poeser
- Nr. 24** [Process Mining in der öffentlichen Verwaltung \(2022\)](#)
F. Morelli, S. Abdullah, T. Bodenstab und R. Kreuzer
- Nr. 25** **Einführung einer Easy Tax - Potenziale und Herausforderungen in einer proaktiven Veranlagung (2022)**
R. Müller und Chr. Schmidt
- Nr. 26** [Digitalcheck im Gesetzgebungsverfahren - Vorschlag einer modifizierten Gesetzesvorbereitung unter Analyse des Grundrentengesetzes \(2022\)](#)
V. C. Voss, M. Koddebusch, L. Laude, S. Halsbenning und U. Schliesky

Impressum

Die Kurzstudie wurde gefördert und herausgegeben durch das Nationale E-Government Kompetenzzentrum e.V.

Pressehaus/ 4102
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin

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

www.negz.org

Inhaltliche Ansprechpartner:innen

Vivien C. Voss

vvoss@lvstein.uni-kiel.de

Michael Koddebusch

michael.koddebusch@ercis.uni-muenster.de

Würdigung

Die Autorin und die Autoren bedanken sich ganz herzlich bei den Mitarbeitenden von Capgemini und der Deutschen Rentenversicherung Bund für ihr Mitwirken und die gute Zusammenarbeit bei der Erstellung der vorliegenden Studie.



ISSN (online) 2626-6032

DOI 10.30418/2626-6032.2022.26