

## Empfehlungen zur Verbesserung der Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene

Angelehnt an den Zwischenbericht der „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“<sup>1</sup> schlägt die Koalition Maßnahmen zur Verbesserung der Gesetzgebung vor. So sollen zum Beispiel Erfolgsindikatoren etabliert und Praxischecks bereits in der Frühphase von Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Der Normenkontrollrat soll stärker in die Gesetzgebung einbezogen werden. Außerdem soll die Innovationskraft Deutschlands durch Experimentierklauseln in neuen und bestehenden Gesetzen sowie Reallabore mit Abweichungsrecht gestärkt werden.

Wir schlagen weitere Reformen der Gesetzgebung vor. Die Vorschläge basieren auf eigenen Analysen zu den Gesetzgebungsprozessen in den Bundesministerien und dem Bundestag:

- **Rolle des Bundestages gegenüber der Exekutive:** Der Bundestag nimmt eher eine kontrollierende, weniger eine gestaltende Rolle ein. 87 Prozent der beschlossenen Gesetze stammen aus der Feder der Ministerien. Bei 35 Prozent der beschlossenen Gesetze nimmt der Bundestag keine bzw. vernachlässigbare Änderungen vor. In 36 Prozent der Fälle sind die Änderungen geringer Natur, in nur 28 Prozent der Fälle substantiell. Das viel zitierte „Strucksche Gesetz“, nämlich dass kein Gesetz den Bundestag so verlasse, wie es hineinkommt, ist in der oftmals vorgetragenen Absolutheit so nicht zutreffend.
- **Prozessdauer der Gesetzgebung im Bundestag:** Die Abläufe des Bundestages sind von einer engen Verfahrensroutine geprägt. Diese setzt die Abgeordneten einem hohen zeitlichen Druck aus und lässt insbesondere den Abgeordneten der Oppositionsfraktionen und denen, die nicht fachlich zuständig sind, zu wenig Zeit für eine sachgerechte Befassung. So finden in bis zu einem Drittel der Gesetzgebungsverfahren<sup>2</sup> die Anhörung, die Beschlussempfehlung im zuständigen Ausschuss und die abschließende Beratung im Plenum in derselben Woche statt. Bei 87 Prozent der Gesetzgebungsverfahren liegen zwischen Beschlussempfehlung im Ausschuss und der abschließenden Beratung im Plenum maximal zwei Tage. 64 Prozent der untersuchten Änderungsanträge wurden maximal zwei Tage vor der finalen Beschlussempfehlung im Ausschuss vorgelegt.<sup>3</sup>
- **Verbändebeteiligung:** Die Einbindung von Verbänden und Zivilgesellschaft in der ministeriellen Gesetzesvorbereitung erfolgt unter hohem Zeitdruck. Bei knapp zwei Dritteln der ausgewerteten Fälle mussten die Verbände in weniger als 20 Arbeitstagen zu teils sehr umfangreichen Gesetzentwürfen schriftlich Stellung nehmen, in knapp 30 Prozent der Fälle in weniger als 10, in 18 Prozent der Fälle in weniger als fünf Arbeitstagen.

### Unsere Empfehlungen:

- Eingriffe in Gesellschaftssysteme wirken sich häufig auf verschiedenste Interessen gesellschaftlicher Gruppen aus. Mit Gesetzen werden somit oftmals **komplexe Probleme** adressiert, die **systemische Lösungsansätze** erforderlich machen. Bei größeren Regelungsvorhaben empfiehlt sich ein vorgeschalteter Strategieprozess. Komplexe Probleme können nachhaltig nur in Schrittfolgen und iterativen Lernschleifen gelöst werden. Die Notwendigkeit, nachzusteuern und zu adaptieren, sollte dabei nicht als Fehler, sondern als integraler Bestandteil des Lösungsweges betrachtet werden.
- Es sollten **einheitliche Standards bei der ministeriellen Gesetzesvorbereitung** gelten:
  - Dies betrifft vor allem die **frühzeitige Einbindung des Bundestages** bzw. der Ausschüsse und zuständigen Abgeordneten. Je nach Hausleitung und politischer Zugehörigkeit wird hier sehr unterschiedlich verfahren.

<sup>1</sup> <https://www.ghst.de/initiative-fuer-einen-handlungsfahigen-staat>

<sup>2</sup> Untersuchungszeitraum 19. Wahlperiode 6.11.2019-22.6.2021 (19 Prozent), 20. Wahlperiode 16.11.2021-5.7.2023 (34 Prozent)

<sup>3</sup> Untersuchungszeitraum 1.12.2023-15.4.2024

Interessant könnte der jüngst von der Sächsischen Koalition beschlossene **Konsultationsmechanismus** sein. Dieser sieht ein standardisiertes Verfahren zur Beteiligung des Parlamentes an der ministeriellen Gesetzvorbereitung vor.<sup>4</sup>

- Die **Bedarfsermittlung** und eine **verbindliche Zielbeschreibung** sollten **am Anfang** jedes Gesetzgebungsverfahrens stehen. Eine **öffentliche Debatte** über die Eckpunkte eines Gesetzes (noch vor der Erarbeitung des Gesetzentwurfes) wäre wünschenswert.
- Bisher gilt das Prinzip: Je größer der Einfluss auf Gesetzgebung, desto weniger Transparenz. Die Gesetzesarbeit in den Ministerien ist selbst für Abgeordnete schwer nachvollziehbar. Wir empfehlen, das gesamte **Gesetzgebungsverfahren transparenter auszugestalten**, indem ein elektronisches **Gesetzgebungsportal** aufgesetzt wird. Dies würde die Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und Legislative sowie die Arbeit zwischen den Ressorts erleichtern. Gesetzentwürfe, die in die Verbändebeteiligung gehen, sollten auch von Bürgerinnen und Bürgern öffentlich kommentiert werden können (**partizipative Gesetzgebung**). Dies würde die Akzeptanz von Gesetzen in der Bevölkerung erhöhen. Mittelfristig sollten die Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf Gesetzgebung auch durch die **Einführung direktdemokratischer Verfahren** ausgebaut werden.
- Um das Vertrauen in die Institutionen zusätzlich zu stärken, schlagen wir die Einführung eines **Transparenzgesetzes**, die **Ausweitung des Lobbyregisters** sowie die Einführung einer **exekutiven Fußspur** vor.
- Um die Gesetzgebung im Bundestag von unnötigem Zeitdruck zu befreien, sollte in der Geschäftsordnung eine **Mindestfrist** geregelt werden: **Änderungsanträge** sollten mindestens zwei Wochen vor der Abstimmung über die Beschlussempfehlung vorgelegt werden müssen.
- **Öffentliche Anhörungen** sollten **nicht in derselben Sitzungswoche der abschließenden Beratung** im Plenum stattfinden. Nur so können Stellungnahmen von Sachverständigen ernsthaft berücksichtigt werden.
- Damit Verbände und auch weniger finanzstarke Akteure der Zivilgesellschaft die Möglichkeit haben, Gesetzentwürfe zu sichten und adäquat zu kommentieren, sollte eine **Mindestfrist von 20 Arbeitstagen bei der Verbändeanhörung** für nicht-eilbedürftige Gesetzen gelten. Die Einführung bzw. striktere Einhaltung von Fristen in GGO empfiehlt sich bei der Beteiligung sämtlicher Akteure im Gesetzgebungsverfahren.
- Oftmals fehlt eine **systematische Evaluation** der ursprünglich intendierten Wirkung von Gesetzen. Diese sollte standardmäßig nach einem bestimmten Zeitraum stattfinden.
- Interessante Innovationen zur Verbesserung der Gesetzgebung schlägt auch der Zwischenbericht der **„Initiative für einen handlungsfähigen Staat“** der Hertie-Stiftung vor. So könnte am Anfang des Gesetzgebungsverfahrens ein offener, noch nicht zwischen den Ressorts abgestimmter Referentenentwurf stehen, der breit diskutiert wird. Praxistauglichkeitstests sollen nicht nach, sondern während der Erarbeitung des Gesetzentwurfs stattfinden. Der Nationale Normenkontrollrat solle eine Art aufschiebendes Veto bekommen. Experimentierklauseln und Reallabore sollen Verwaltungen und Unternehmen Spielräume eröffnen und Lernprozesse ermöglichen.

<sup>4</sup> <https://www.staatsregierung.sachsen.de/saechsischer-konsultationsmechanismus-9153.html>