FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Peter Fricke/Werner Hugger

TEST VON GESETZENTWÜRFEN

TEIL 2

Experimentelle Methoden zur Unterstützung der Rechtsetzungspraxis

BAND 2: ANLAGEN

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 12

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

PETER FRICKE/ WERNER HUGGER

TEST VON GESETZENTWÜRFEN

TEIL 2

EXPERIMENTELLE METHODEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DER RECHTSETZUNGSPRAXIS

BAND 2: ANLAGEN

Projektleiter: Prof. Dr. Carl Böhret

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 12
SEPT. 1980

ANLAGENÜBERSICHT

		Seite
A	Erhebung zum Gesetzesentwicklungsprozeß	1 - 124
B	Dokumentation der Testerfahrungen	125 - 144
C	Dokumentation einer Untersuchung von Reduktionsstrategien am Beispiel der Entwürfe von Bundesrat und Bundesregierung zu einem Jugendhilfegesetz	145 - 163
D	Dokumentation einer Untersuchung zur Organisation von Jugendämtern im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Vollzugsorganisation mit den Reformvorstellungen zum Jugendhilferecht	164 - 171
E	Dokumentation von Erfahrungen bei der Kostenvorabermittlung	172 - 183
F	Ansätze einer Wirkungsanalyse zum Krankenhausfinanzierungsgesetz	184 - 222

A N L A G E A

ERHEBUNG ZUM GESETZESENTWICKLUNGSPROZESS

		Seite
I	Fragebogen	1
II	Auszählung und Aufbereitung der Ergebnisse	44
III	Auswertung der Ergebnisse	90

I FRAGEBOGEN ZUM GESETZESENTWICKLUNGSPROZESS

Vorbemerkung

1. Von der Aufnahme der Entwicklungsarbeiten bis zum ersten Lösungsvorschlag

2. Zur Ausarbeitung des Referentenentwurfs

3. Vom Referentenentwurf zum Regierungsentwurf

4. Abschließende Fragen zur Ausbildung, Funktion und behördeninternen Position mit Gesetzgebung schwerpunktmäßig befaßter Referenten

Vorbemerkung

Mit einem detaillierten Fragebogen wurde die Praxis der Gesetzesentwicklung in der Ministerialverwaltung des Bundes zu erfassen versucht.

Ziel der Befragung war es, in Erfahrung zu bringen,

- welche Möglichkeiten, Schwierigkeiten und welche Bereitschaft in den Ministerien besteht, methodische Hilfsmittel im Gesetzesentwicklungsprozeß einzusetzen;
- wie den Vorgaben nach der GGO II bei der Gesetzesentwicklung entsprochen wird, und ob diese Vorschriften als Anleitung für die Ausarbeitung zufriedenstellender gesetzlicher Regelungen geeignet und ausreichend sind;
- ob überhaupt und welcher methodisch-technische, organisatorische Bedarf für Verbesserungen der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften besteht, und wie von daher die Aus- und Fortbildung zu gestalten ist.

Die Ergebnisse sollten nutzbar gemacht werden

- für die Entwicklung und Erprobung von methodischen Instrumentarien, die bei der Entwurfsausarbeitung eingesetzt werden können und die es erleichtern sollen, die Qualitätsanforderungen nach der GGO II zu erfüllen;
- für die Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung des Entwurfsprozesses vor allem bezüglich vorgängiger Prüfungen zugunsten einer erhöhten Wirkungssicherheit von Gesetzen sowie hinsichtlich organisatorischer und institutioneller Weiterentwicklungen;
- für die Ermittlung von Inhalten von Aus- und Fortbildungsprogrammen für "Gesetzgebungsreferenten" ("Gesetzgebungslehre");
- für Vorschläge zur ggf. zweckmäßigen Änderung bzw. Weiterentwicklung der GGO II.

Der Fragebogen richtete sich an Referenten und Hilfsreferenten in Bundesministerien, die schwerpunktmäßig mit der Entwicklung von Gesetzesentwürfen befaßt sind bzw. im Verlaufe ihrer Tätigkeit in den Ministerien befaßt

...

waren. Als der Fragebogen im Entwurf vorlag, wurde er einigen, mit Gesetzgebungsarbeiten vertrauten Referenten mit der Bitte vorgelegt, die Fragestellungen auf ihre Relevanz, sprachliche Verständlichkeit und Treffsicherheit hin zu überprüfen. Anregungen und Kritik haben dann zu einer zweiten Fassung geführt, die im Juli 1979 versandt wurde.

Für die meisten Fragen wurden mehrere Antwortmöglichkeiten vorgegeben, die alternativ anzukreuzen waren. Durch die Möglichkeit zu abgestuften Antworten waren Mehrfachnennungen zulässig und auch erwünscht. In den Antwortvorgaben nicht erfaßte Sachverhalte konnten in die dafür vorgesehenen Leerzeilen eingetragen werden.

Bei der Bearbeitung des Fragebogens sollte der Referent von seinen allgemeinen Erfahrungen und nicht sosehr von der augenblicklichen Tätigkeit ausgehen.

Der für die Befragung zu gewinnende Teilnehmerkreis ist zahlenmäßig sicherlich nicht im streng statistischen Sinne repräsentativ für die Grundgesamtheit der Gesetzgebungsreferenten anzunehmen. Diese Grundgesamtheit überhaupt zu ermitteln dürfte erhebliche Schwierigkeiten aufwerfen. Wir meinen jedoch, mit 40 Meinungsäußerungen zumindest signifikante und typische Erfahrungen und Einschätzungen gewonnen zu haben.

Zunächst wurde erwogen, die Befragungsthematik in persönlichen Gesprächen mit Gesetzgebungsreferenten zu behandeln. Die zu erwartenden Schwierigkeiten der Ergebnisvergleichbarkeit sowie ein ungleich höherer zeitlicher Aufwand bei vermutlich geringerem Teilnehmerkreis hielten uns davon ab. Allerdings hatte dann das letztlich gewählte Vorgehen einer schriftlichen Befragung zur Folge, daß der Fragebogen sehr detailliert und umfangreich ausfiel und vermutlich hart an der Grenze des Zumutbaren für den befragten Personenkreis lag.

Die Erschließung der Teilnehmer sowie der - gemessen am Aufwand für die Fragebogenbearbeitung - beträchtliche Rücklauf verdanken wir in erheblichem Ausmaß dem Umstand, daß wir uns zunächst an Gesetzgebungsreferenten wenden konnten, die

uns als Teilnehmer der von der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung in den Jahren 1977, 1978 und 1979 veranstalteten Seminare "Entscheidungshilfen für das Testen von Gesetzentwürfen" (SIMUG) persönlich bekannt waren. Bei diesen Teilnehmern war nicht nur generell eine hohe Mitwirkungsbereitschaft, sondern darüber hinaus verschiedentlich auch erfolgreiches Bemühen bei der Gewinnung teilnahmebereiter Kollegen anzutreffen.
Die Bearbeitung des Fragebogens nahm bis zu vier Stunden in Anspruch.

Allen Teilnehmern dieser Befragung sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt!

I. VON DER AUFNAHME DER ENTWICKLUNGSARBEITEN BIS ZUM ERSTEN LÖSUNGSVORSCHLAG

1. Wodurch wird die Erarbeitung eines Referentenentwurfs ausgelöst?

		häufig	selten	nie
a)	Eigeninitiative des Referenten			
b)	auf Anregung von Interessenvertretern (Verbandsvertr.)			
c)	auf Anregung von politischen Parteien			
d)	auf Anweisung ihres unmittelbaren Vorgesetzten			
e)	durch die politische Führungsspitze Ihres Ressorts			
f)	durch Ergebnisse der Rechtsprechung (Rechtsfortbildung)			
g)	durch Forderungen und Anregungen der Verwaltungspraxis			
h)	durch den Bundestag			
i)	durch einen Kabinettsbeschluß			
j)	durch das Regierungsprogramm			
k)	durch das Arbeitsprogramm des Ressorts			
l)	wodurch noch?			

2. Falls es Vorgaben zum Arbeitsauftrag gibt, sind diese

		häufig	selten	nie
a)	schon mit vorgegebenem Lösungsweg versehen			
b)	lediglich zielbezogen und offen für Alternativlösungen			
c)	auch in der Zielsetzung eher unbestimmt			
d)	generell unbestimmt, nur allgemeine Aufforderung zum Tätigwerden			

3. Worin besteht der erste Arbeitsschritt zu Beginn der Entwurfserarbeitung? Vergeben Sie bitte Rangziffern von 1 - 8 (1 = immer, 8 = nie) an:

		Rangziffer
a)	in der Zusammenstellung und Sichtung von eigenem Material	
b)	in der Zusammenstellung und Sichtung von Materialien aus dem eigenen Ressort	
c)	in der Sichtung möglicherweise relevanter Rechtsvorschriften und Materialien des Bundes und der Länder aus problemnahen Rechtsgebieten	
d)	in der Sichtung entsprechender Rechtsvorschriften und Materialien aus dem internationalen Bereich	
e)	in der Prüfung einschlägiger EG-Normen	
f)	in der Sammlung wissenschaftlicher Publikationen auf diesem Gebiet	
g)	in der Sichtung möglicherweise relevanter Rechtsprechung	
h)	in sonstigen Aktivitäten, nämlich:	

4. Welche vorhandenen Zusatzinformationen beschaffen Sie sich außerdem?
Vergeben Sie bitte Rangziffern von 1 (zuerst) bis 5 (zuletzt)

		Rangziffer
a)	Erfahrungsberichte und Gutachten von öffentlichen Stellen	
b)	Daten aus der amtlichen Statistik	
c)	Daten und Erhebungen von nicht-öffentlichen Stellen	
d)	Gutachten von nicht-öffentlichen Stellen	
e)	Daten und Erhebungen von ausländischen Stellen (insbesondere EG)	

5. An welche Stellen und zu welchem Zeitpunkt wenden Sie sich, um solche Informationen zu erhalten?

		immer sofort	meistens später	nur im Bedarfsfall
a)	andere Bundesressorts			
b)	andere öffentliche Verwaltung			
c)	Landesministerien			
d)	Parteien			
e)	Kommunale Spitzenverbände			
f)	Gewerkschaften			
g)	Arbeitgeberverbände			
h)	Deutscher Anwaltverein			
i)	Deutscher Richterbund			
k)	Gemeinnützige Organisationen			
l)	Internationale Organisationen			
m)	Einzelne Wissenschaftler			
n)	Forschungsinstitute einschl. Universitäten			
o)	Sonstige, nämlich:			

6. Welche Schwierigkeiten tauchen bei Beschaffung von Informationen bei nicht-öffentlichen Stellen auf?

	häufig	selten	nie
a) Entgegen Ihrer Annahme, verfügt die angesprochene Stelle nicht über die benötigten Informationen oder aber die Informationen sind nicht mehr aktuell.			
b) Vermutlich aus Organisationsgesichtspunkten werden die erbetenen Informationen nicht zur Verfügung gestellt oder als nicht verfügbar deklariert,			
c) Weil Sie nur für Ihre Zwecke unvollständige Informationen bekommen, sind Sie gezwungen, diese sich bei öffentlichen Stellen zu beschaffen (zeitaufwendiger).			

7. Falls Arbeitsgruppen auf Referentenebene mit Vertretern aus verschiedenen Ministerien gebildet werden, ergeben sich hierbei Schwierigkeiten:

	häufig	selten	nie
a) bei der Abstellung der Beamten			
b) bei der schon früh festgelegten zeitlichen Begrenzung der Abstellung			
c) bei der Preisgabe ressortinterner, vorhabenrelevanter Informationen			
d) Sonstige Schwierigkeiten, nämlich:			

8. Wo treten darüber hinaus bei Arbeitsgruppen, auch wenn sie sich aus Vertretern des eigenen Ressorts zusammensetzen, generelle Schwierigkeiten auf?

	häufig	selten	nie
a) bei der Arbeitsteilung innerhalb der Gruppe			
b) bei der Koordination von einzelnen Arbeitsunteraufträgen			
c) Sonstige Schwierigkeiten, nämlich:			

9. Sind Sie allgemein der Ansicht, daß zu wenige Arbeitsgruppen gebildet werden?

ja ☐ nein ☐

10. Würden sich Ihrer Meinung nach daraus erhebliche Gesetzesmängel erklären lassen?

ja ☐ nein ☐

11. Würde diese Qualitätsbeeinträchtigung ausgeschaltet werden können, durch:

a) mehr ressortinterne Arbeitsgruppen oder ☐

b) mehr ressortübergreifende Arbeitsgruppen ☐

12. Können Sie selbst entscheiden, wen Sie um weitere Materialen ansprechen, soweit dafür noch keine zusätzlichen Finanzmittel notwendig sind?

ja immer | ja häufig | nur gelegentlich | meistens nicht | nein nie

13. Fordern Sie zu diesem frühen Zeitpunkt nur Informationen an, bei denen Sie den voraussichtlichen Verwendungszweck nicht zu nennen brauchen?

immer | häufig | gelegentlich | meistens nicht | nein nie

14. Kommt es vor, daß Sie auf die Anforderung von Informationen verzichten, weil damit eine zu frühe Preisgabe des Gesetzesvorhabens verbunden sein könnte?

häufig | gelegentlich | selten | nie

15. Wie verhalten Sie sich, wenn die frühzeitige Herstellung der Öffentlichkeit unerwünscht ist und dadurch wichtige Informationen nicht eingeholt werden können?

		häufig	selten	nie
a)	Verzicht			
b)	Ausweichen auf Eigenerhebungen			
c)	Ermittlung ohne genaue Angabe des Ermittlungszwecks			
d)	anderweitig, nämlich:			

16. Ist nach Sammlung und Aufarbeitung der Daten absehbar, wieviel Zeit für die Erstellung eines Referenten-Entwurfs zu veranschlagen ist?

ja häufig | ja meistens | nur gelegentl. | selten | nie

17. Hat sich rückblickend die ursprünglich veranschlagte Frist zur Entwurfserstellung (erster, ausformulierter Referentenentwurf) erwiesen als :

		häufig	selten	nie
a)	zu lange			
b)	einhaltbar			
c)	knapp bemessen			
d)	zu kurz			
e)	erheblich zu kurz			

18. Zu welchem Folgeschritt führt die Informationsauswertung in der Phase der Entwurfsvorbereitung?

		häufig	selten	nie
a)	zur Erstellung eines Thesenpapiers des Referats			
b)	zur Bildung einer gesetzesprojektbezogenen Arbeitsgruppe von Referaten im Ressort			
c)	direkt zur Formulierung eines ersten Entwurfs im Referat			
d)	zur Einsetzung einer Fachkommission (Vertreter Fachwelt/ Verwaltungsbeamte)			
e)	zu einem anderen Folgeschritt, nämlich:			

II. ZUR AUSARBEITUNG DES REFERENTENENTWURFS

19. Bei welchem Stand der Entwicklungsarbeiten von Gesetzen wird der Forderung nach Vorhabenanmeldung per Datenblatt frühestens nachgekommen?
Vergeben Sie bitte Rangziffern nach der Eintreffhäufigkeit (1 = am häufigsten, 5 = selten/ nie).

Rangziffer	
	Das Vorhaben kann lediglich hinsichtlich seiner Zielsetzung und ersten Lösungsvorschlägen beschrieben werden (Alternativen wurden noch nicht ausgearbeitet).
	Mehrere Lösungsalternativen stehen zur Disposition, ohne daß sich schon die Entscheidung zugunsten eines Lösungsweges abzeichnet.
	Die voraussichtliche Lösung steht in Form eines ersten Entwurfs fest, zuvor erwogene Alternativen werden lediglich nachrichtlich angegeben, über "Finanzangaben" liegen jedoch nur äußerst grobe Schätzungen vor.
	Für den ersten Entwurf können schon einigermaßen durch überschlägige Berechnungen abgesicherte Schätzungen zu den "Finanzangaben" gemacht werden.
	andere:

20. Würden Sie meinen, daß die in der Vorhabenerfassung verlangten Kostenschätzungen

a) die Vorhabenanmeldung prinzipiell verzögern: ja ☐ nein ☐

b) in der Praxis durch sehr großzügige Handhabung bezüglich ihrer Aussagekraft weitgehend bedeutungslos werden: ja ☐ nein ☐

21. Welche Vorteile bringt das Datenblattverfahren für Ihre Entwurfsarbeit?
Vergeben Sie bitte Rangziffern (1 = größter, 5 = geringster Vorteil)

Rangziffer	
	Sie erfahren von Vorhaben anderer Ressorts auf benachbarten oder für Sie möglicherweise relevanten Rechtsgebieten.
	Sie können Kenntnisse über Vorhaben anderer Ressorts nutzbar machen, indem Sie leichter Kontakt mit Experten aus anderen Ministerien aufnehmen können.
	Sie werden auf einschlägige Vorarbeiten anderer Ressorts aufmerksam gemacht, Parallelarbeiten können vermieden werden.
	Durch die Vorhabenanmeldung erhält Ihr Entwurf einen "offizielleren" Charakter.
	andere, nämlich:

22. Sehen Sie auch Nachteile, wie z.B. ...
Vergeben Sie bitte Rangziffern (1 = größter, 3 = geringster Nachteil)

Rangziffer	
	häufigere Nachfragen anderer Ressorts nach dem Fortgang der Entwurfsarbeiten
	Gefahr zu früher Abstimmungsnotwendigkeit oder Koordination
	andere, nämlich:

23. Wie vollzieht sich die Aufnahme des Kontaktes bei der Zuziehung von anderen möglicherweise durch das Gesetzesvorhaben in ihrem Zuständigkeitsbereich berührten Ministerien?

		immer	in der Regel	selten
a)	Sie treten von sich aus bei nicht eindeutig in ihre Zuständigkeit fallenden Fragen an die für diese Fragen zuständigen Ministerien heran.			
b)	Die Ministerien treten selbst an Sie heran und beanspruchen Ihre Beteiligung.			

24. Welche Probleme können bei der Abstimmung über Einzelteile des ausgearbeiteten Entwurfs ressortintern auftreten?

		immer	in der Regel	selten
a)	Der unterschiedliche Informationsstand der am Entwurf beteiligten Fachreferate führt zu zeitaufwendigen Klärungsprozessen.			
b)	Die unterschiedliche Interessenlage und der unterschiedliche Informationsstand führt zu Schwierigkeiten bei der Abstimmung zwischen "federführendem Referat" und den Querschnittsreferaten.			
c)	Die unterschiedliche Interessenlage und der unterschiedliche Informationsstand führt zu Schwierigkeiten bei der Abstimmung zwischen dem "federführenden" Referat und dem Grundsatzreferat.			

25. Durchlaufen Sie bei der inhaltlichen Konzipierung die hier vorgeschlagenen Phasen und welche davon bzw. um welche Phasen müßte dieser Stufenplan erweitert werden?

Arbeitsschritte: Modellvorschlag (Ergänzen Sie andere/ weitere Arbeitsschritte in den Leerzeilen)	folgende Schritte wurden durchlaufen (bitte ankreuzen)	Wie beurteilen Sie Ihren persönlichen Entscheidungsspielraum auf den Modellstufen?		
		hoch	mittel	gering
Konkretisierung des Gesetzesziels				
Ableitung von Einzelzwecksetzungen				
Festlegung der zweckbezogenen Instrumentarien u. Maßnahmen				
erste Abstimmung von Instrumentarien und Einzelzwecksetzungen				
Erwägung von Ausnahmeregelungen, Besonderheiten				

26. Erstellen Sie zunächst einen Vorentwurf?

ja | nein

27. Sind in diesem Vorentwurf noch alle in Betracht kommenden, auch alternativen Lösungsmöglichkeiten enthalten?

immer | gelegentlich | selten | nie

28. Sind im Vorentwurf auch Regelungen enthalten und von Ihnen ausformuliert, die offensichtlich in die Zuständigkeit eines anderen Ministeriums fallen?

in der Regel | häufig | selten | nie

29. Wann werden ggf. solche Ministerien mit der weiteren Ausarbeitung von Regelungen betraut?

		in der Regel	häufig	selten	nie
a)	nach einer groben Skizzierung des Regelungsbereichs				
b)	nach ersten eigenen Ausformulierungen				
c)	später, nämlich:				

30. Kommt es schon einmal zu Meinungsverschiedenheiten über die Federführung zwischen verschiedenen Ressorts bei den Vorarbeiten zu Referentenentwürfen?

häufig | selten | nie

31. Was geschieht bei Meinungsverschiedenheiten über die Federführung bei den Vorarbeiten von Gesetzentwürfen?

		in der Regel	selten	nie
a)	Es wird eine Einigung zwischen den betroffenen Ministerien erzielt.			
b)	Die Einigung zwischen den betroffenen Ministerien kommt erst auf Intervention des Kanzlers zustande.			
c)	Zur Erleichterung der Konfliktlösung vertritt man die Ansicht, es handele sich um kostspielige oder umfangreiche Vorarbeiten im Sinne des § 23 Abs. 3 GGO II und führt eine Entscheidung des Kabinetts herbei.			
d)	Die Meinungsverschiedenheiten können und müssen (nach § 23 Abs. 2 GGO II) vorerst nicht beigelegt werden, mit der Folge, daß jedes Ressort mit eigenen Vorarbeiten beginnt.			
e)	Die Einigungspflicht auch bei kostspieligen und umfangreichen Vorarbeiten wird hinausgeschoben, indem die Eilbedürftigkeit der Vorarbeiten nach § 23 Abs. 3 Satz 2 GGO II geltend gemacht wird.			
f)	Die Meinungsverschiedenheiten werden anderweitig beigelegt, nämlich:			

32. Mit welchen formalen Arbeitsschritten setzen Sie bei der Umsetzung der Ihnen vorliegenden, ausgewerteten Materialien bei der Erstellung eines ersten Referentenentwurfs an:
Geben Sie bitte eine Rangfolge an (1 = zuerst, 4 = zuletzt)

		Rangziffer
a)	Grobgliederung der zu regelnden Rechtsbereiche	
b)	Bestimmung von Inhaltskomplexen analog der voraussichtlichen Einteilung in Teile, Kapitel oder Abschnitte des späteren Gesetzes	
c)	Bestimmung von Einzelinhalten analog der voraussichtlichen Einteilung in Paragraphen	
d)	Ausarbeitung bzw. Korrektur der voraussichtlichen Gesetzessystematik	

33. Wenn die Vorgaben zur Gesetzesentwicklung mehrere Lösungsalternativen und Lösungsinstrumentarien zulassen, welche Faktoren spielen dann eine Rolle bei den letztlich von Ihnen vorgeschlagenen Lösungen?

		großes Gewicht	geringes Gewicht	unwichtig
a)	unterstellte Lösungserwartungen seitens des Auftraggebers			
b)	eigene Ergebnisvorstellungen, auf die hin der Auftrag interpretiert wird			
c)	Rücksichtnahme auf die vermutliche politische Durchsetzbarkeit			
d)	Vermeidung von Regelungen, die in die Kompetenz anderer Ressorts fallen			
e)	Vermeidung zustimmungsbedürftiger Gesetze			
f)	Berücksichtigung von Kosten und Ausgaben			
g)	weitere Faktoren, nämlich:			

34. Bitte kreuzen Sie zutreffendes an:
Lassen Sie sich bei der Auswahl denkbarer Lösungsalternativen stärker leiten entweder von

☐ Effektivitätsaspekten (problem- und zielgünstigste Lösung) oder ☐ Effizienzaspekten (kostengünstigste Lösung)

35.

Kreuzen Sie bitte an wie (a, b, ...) Sie ggf. vor der Entscheidung zugunsten einer oder mehrerer Lösungsalternativen eine erste Prüfung durchführen im Hinblick auf 1., 2., 3. ... (berücksichtigen Sie bitte immer die jeweils am häufigsten verwendeten Prüfarten) (beschränken Sie sich bitte auf die Kriterien, die normalerweise am häufigsten in Ihre Prüfzuständigkeit fallen)	mittels von Ihnen selbst konstruierter oder aufgearbeiteter Rechtsfälle, auf die Sie die Lösung anwenden	mit dem eigenen Durchspielen von später denkbaren Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung (Verhandlungen zwischen mehreren, von Ihnen repräsentierten Gremien)	durch überschlägige Berechnungen	durch Vorausschätzungen	durch von Ihnen selbst erstellte Gutachten zu einzelnen Lösungen	durch Beratungen in der Arbeitsgruppe	durch Nachfrage bei persönlich bekannten Sachverständigen	anderweitig, nämlich
	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)
1. Verwaltungspraktikabilität								
2. Justiziabilität								
3. Bürgerfreundlichkeit/Verständlichkeit								
4. Rechtsförmlichkeit								
5. Eindeutige u. widerspruchsfreie Formulierung								
6. Kostenmäßige Auswirkungen auf Verwaltung u. Bürger								
7. Wirtschaftlichkeit								
8. Personalaufwand beim Vollzug								
9. Einzelpreise								
10. Verbraucherpreisniveau/ Preisniveau								
11. Auswirkungen auf die Umwelt								
12. Zweckeignung								
13. auch längerfristig sichergestellte erwünschte Wirksamkeit								

36. Auf welche Arten finanzieller Aufwendungen richtet sich vorrangig Ihre Aufmerksamkeit, wenn Sie die Gesetzeskosten ermitteln sollen?
(Kreuzen Sie bitte nur eine der beiden Möglichkeiten an!)

☐ Ausgaben, also im Haushalt bereitzustellende Finanzmittel

☐ verwaltungsmäßiger, vollzugsbewirkter Gesetzesaufwand (Sachkosten und Personalkosten)

37. Werden überhaupt Kostenschätzungen oder -berechnungen (sowohl im vor- wie nachhinein) durchgeführt ?

☐ ja ☐ nein

a) Falls ja:
Erstrecken sich die Kostenschätzungen (-berechnungen) auf den Aufwand, der (bitte kreuzen Sie zutreffendes an)

- aus dem materiellen Inhalt des Gesetzes ☐
- für den verwaltungsinternen Vollzug des Gesetzes ☐
- verwaltungsextern aus dem Vollzug des Gesetzes ☐

entsteht?

b) Falls nein:
Aus welchen Gründen lassen sich Kostenschätzungen (-berechnungen) nicht durchführen?

38. Wie berechnen Sie die bei der Ausführung des Gesetzes insgesamt entstehenden Personalkosten?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) durch Sammlung von Erfahrungswerten und deren überschlägige Hochrechnung				
b) durch verwaltungsintern vorgegebene Durchschnittswerte und ihre überschlägige Hochrechnung				
c) durch Anhaltswerte, die Ihnen von Vertretern der späteren Rechtsanwender mitgeteilt werden (z.B. Kommunale Spitzenverbände)				
d) auf der Basis verwaltungsinterner Anhaltswerte und zurückliegender Daten				
e) durch Gewinnung von Berechnungsgrundlagen aus einem Praxistest oder Modellversuch, mit dem ggf. eine Personalaufwandsschätzung verbunden wurde				
f) durch Ermittlungen in den Bundesländern				
g) durch andere als den hier vorgegebenen Möglichkeiten, nämlich:				

39. Was geschieht, wenn Gegenrechnungen über die Gesetzeskosten von Interessengruppen und/oder Bundesländern vorgelegt werden?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) Sie überprüfen zunächst Ihre eigene Berechnung.				
b) Sie überprüfen die Grundlagen der Gegenrechnung.				
c) Sie beachten die Gegenrechnung nicht, weil Ihnen ihre eigene Berechnung ausreichend begründet und ausgewogen erscheint.				
d) Die Gegenrechnung geht teilweise in Ihre Neukalkulation ein.				
e) Sie streben zusammen mit dem Verantwortlichen für die Gegenrechnung eine gemeinsame Neuberechnung der Gesetzeskosten an.				
f) Bei anhaltend kontroverser Einschätzung der Gesetzeskosten vergeben Sie ein Berechnungsgutachten an eine neutrale Stelle.				
g) Sie verfahren anders, nämlich:				

40. Welchen Schwierigkeiten können bei der Kostenberechnung auftreten?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) fehlende Zeit zur Kostenberechnung				
b) ungenügende betriebs- und finanzwirtschaftliche Kenntnisse				
c) fehlende Kenntnisse über Methoden zur Datengewinnung				
d) unzureichende Finanzmittel zu selbständig oder im Auftrag durchzuführenden Datenerhebungen				
e) fehlendes Datenmaterial				
f) mangelnde Mitwirkungsbereitschaft von einschlägigen Informanten				
g) unvollständige Informationen über die Vollzugsorgane				
h) nicht vorabschätzbarer Arbeitsanfall beim späteren Vollzug				
i) unzureichende Kenntnisse über das Betroffenenverhalten				
j) Sonstige Schwierigkeiten, nämlich:				

41. Wie verläßlich waren die von Ihnen zum Zeitpunkt der Erstellung des Referentenentwurfs vorgenommenen Kostenberechnungen und wie erfahren Sie ggf., welche Kosten das Gesetz nach Inkrafttreten tatsächlich verursacht hat?
(Kreuzen Sie bitten den in der Regel häufigsten Fall an)

☐ Über den Verläßlichkeitsgrad lassen sich immer nur dann Aussagen machen, wenn die späteren Kosten als erheblich über den veranschlagten liegend zurückgemeldet werden.

☐ Unabhängig von den Rückmeldungen über tatsächlich aufgetretene Kosten versuchen Sie bei kostenintensiven Gesetzen Informationen über die Gesetzeskosten zu bekommen.

☐ Es ist kaum möglich, überhaupt Aussagen zur Beurteilung der Berechnungsverläßlichkeit zu gewinnen, da trotz Übereinstimmung zwischen veranschlagten und aufgetretenen Kosten zu den jeweiligen Erhebungszeitpunkten völlig unterschiedliche Kostenfaktoren eine Rolle gespielt haben.

42. Warum können Sie ggf. eine solche, von Ihnen als sinnvoll angesehene Kostenermittlung nicht durchführen?
Geben Sie bitte eine Rangfolge dieser Gründe an, wobei "1" für die "Hauptursache", "7" für die "geringste Bedeutung" stehen.

Rangziffer	
	aus Zeitmangel
	geeignete Ermittlungs- und Berechnungsmethoden fehlen
	die Einsatzmöglichkeiten geeigneter Ermittlungs- und Berechnungsmethoden wurden nicht vermittelt
	die vorhandenen und Ihnen bekannten Ermittlungs- und Berechnungsmethoden reichen nicht aus für die Lösungserprobung
	fehlende Personalkapazität
	fehlende statistische Daten
	andere Gründe:

43. Je länger der Vorausschätzungszeitpunkt ist, desto ungenauer werden die Kostenberechnungen. Würden Sie aus Ihrer Erfahrung meinen, daß die Ungenauigkeiten

- [ ] auf veränderte Rahmenbedingungen zurückzuführen sind oder
- [ ] einem unzureichenden Schätzverfahren anzulasten sind?

44. Wie verhalten Sie sich bei Regelungen, von deren Zweckmäßigkeit Sie überzeugt sind, über deren Wirkung und Praktikabilität aber wegen fehlender Informationen noch große Unsicherheit besteht (Zutreffendes bitte ankreuzen):

- [ ] eine solche Regelung wird zurückgestellt
- [ ] Sie versuchen solche Regelungen im internen Kreis durchzuspielen bzw. zu erproben, um Anhaltspunkte über mögliche Wirkungen und Praktikabilitätsaspekte zu gewinnen
- [ ] Sie versuchen, über Gutachten, Befragung von Experten, Erhebungen bei Verwaltungsbehörden, die Informationslücken gezielt zu schließen
- [ ] entgegen Ihrem eigenen Interesse erarbeiten Sie - möglicherweise aus Zeitgründen - einen materiell anderen Regelungsvorschlag, bei dem solche Informationsprobleme nicht auftreten
- [ ] Sie versuchen so allgemein zu formulieren (Generalklauseln, unbestimmte Rechtsbegriffe), daß Informationsdefizite verdeckt werden können
- [ ] weitere Verhaltensmöglichkeiten, nämlich:

45. Wie verhalten Sie sich, wenn Sie zwei Regelungsalternativen herausgefunden haben, von denen die eine vermutlich stark umstritten, gleichzeitig aber Ihrer Ansicht nach die sachlich optimale Lösung ist, die andere dagegen politisch weniger konfliktträchtig ausfällt, dafür aber auch nicht so zweckgeeignet erscheint: (Zutreffendes bitte ankreuzen)

- [ ] Sie vertreten die politisch "unbequeme", aber sachlich angemessene Lösung
- [ ] Im Interesse der Durchsetzungsfähigkeit des gesamten Gesetzesvorhabens entscheiden Sie sich für die politisch erfolgversprechendere, aber sachlich weniger zweckgeeignete Lösung
- [ ] Sie selbst entscheiden nicht. Sie legen beide Alternativen der nächst höheren Entscheidungsinstanz vor und machen Ihre eigene Position deutlich
- [ ] Sie überlassen die Entscheidung der nächst höheren Instanz, wobei Sie sich auf die bloße Darlegung (ohne eigene Stellungnahme) beschränken
- [ ] weitere Verhaltensmöglichkeiten, nämlich:

46. Kann man feststellen, daß sich bei der Umsetzung von Informationen in einen ersten Entwurf gewisse Ausdrucksformen bevorzugt durchsetzen, sofern diese von der Materie her nicht zwingend erforderlich sind?
Wenn dies der Fall ist, welcher Ausdrucksform messen Sie nach Ihrer Erfahrung die größten "Durchsetzungschancen" zu? Geben Sie bitte eine Rangfolge (1 = größte, 3 = geringste Durchsetzungschancen) an.

Rangziffer	
	juristische Sprache
	Fachsprache
	Umgangssprache

47. Welche Rolle spielen Kenntnisse über die vermutlichen Wirkungen von Lösungsalternativen bei der Entscheidung zugunsten einer Lösungsmöglichkeit?

	trifft meistens zu	trifft manchmal zu	trifft selten zu	trifft nie zu
a) Es liegen begründbare Vermutungen darüber vor, daß bei einer Alternative die erwünschten Wirkungen eintreten.				
b) Die Lösungsvorschläge sind hinsichtlich ihres Wirkungserfolges gleichermaßen ungewiß, weshalb Sie der vermutlich kostengünstigsten Alternative den Vorzug geben.				
c) Die Wirkungen der Lösungsvorschläge sind gleichermaßen schlecht vorausschätzbar, woraufhin von der Ziel- und Auftragsformulierung her am plausibelsten erscheinende Alternativen bevorzugt werden.				

III. VOM REFERENTENENTWURF ZUM REGIERUNGSENTWURF

48. Die Entwurfsvorarbeiten sind abgeschlossen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der nach §§ 24 f GGO II zu beteiligenden Interessengruppen liegt der erste Referentenentwurf vor.
Welche Schritte unternehmen Sie anschließend?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) Der Gesamtentwurf wird einer abschließenden hausinternen Prüfung unterzogen.				
b) Der Entwurf wird erneut den betroffenen Ministerien mit der Bitte um abschließende Stellungnahme zugeleitet.				
c) Sie leiten den ggf. noch vertraulich zu behandelnden Entwurf nach § 24 GGO II den zu beteiligenden Interessengruppen mit der Bitte um nochmalige Stellungnahme zu,				
d) Der Entwurf wird der Öffentlichkeit vorgestellt,				
e) Andere Schritte, nämlich:				

49. Worin besteht die ggf. zu diesem Zeitpunkt nochmals durchgeführte ressortinterne Prüfung des Referentenentwurfs?
Geben Sie bitte eine Rangfolge an von 1 (immer) bis 6 (nie).

Rangziffer	
	redaktionelle Überarbeitung
	juristische Prüfung
	Prüfung auf Vollziehbarkeit
	Prüfung auf Kosten und Aufwand
	Prüfung auf Automationsgeeignetheit
	Prüfung auf:

50. Würden Sie diesen Zeitpunkt, d.h. nach Vorliegen des ersten Entwurfs, als geeignet für die Durchführung eines Praxistest oder Verwaltungsplanspiels ansehen?

ja ☐ nein ☐

wenn nein:
Welcher Zeitpunkt erscheint Ihnen dann geeigneter?

51. Wenn in diesem Stadium ein Hearing mit Vertretern der interessierten Öffentlichkeit und mit Experten durchgeführt wird, worauf geht die Initiative hierfür zurück?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) Bei besonders wichtigen oder politisch kontrovers diskutierten Gesetzesvorhaben entscheidet der Minister selbst darüber.				
b) Einflußreiche Interessengruppen und Fachorganisationen fordern eine Anhörung.				
c) Durch eine in den Medien lautstark und teilweise einseitig geführte Diskussion sieht sich das verantwortliche Ministerium veranlaßt, ein Hearing durchzuführen.				
d) In Anbetracht der zu erwartenden Kontroversen im Parlament entscheidet das Ministerium darüber, ein Hearing durchzuführen.				
e) Abgeordnete des Parlaments fordern schon zu diesem Zeitpunkt ein Hearing, um vom Meinungsspektrum der interessierten Öffentlichkeit zu erfahren.				
f) Sonstige Gründe, nämlich:				

52. Bevor der Gesetzesentwurf zur Unterrichtung an die Kommunalen Spitzenverbände, an Landesministerien, Fraktionen und Abgeordnete gesandt wird, muß sichergestellt werden, daß die obersten Bundesbehörden hiergegen keinen Widerspruch erheben.
Wenn nach Übersendung an die obersten Bundesbehörden auf der Ebene der Referenten ein Einvernehmen über die Unterrichtung nicht herzustellen ist, wie wird dann verfahren?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) Der Entwurf wird ohne Einvernehmen versandt, da die Bedenken als nicht erheblich eingeschätzt werden.				
b) Es findet eine Einigung über die strittigen Punkte auf höherer Ebene statt.				
c) Es wird anders verfahren, nämlich:				

53. Wozu dient in der Regel ein Hearing?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) Verschiedene Interessensstandpunkte sollen mit dem Ziel diskutiert werden, die Absichten der Regierung klarzulegen, um möglichst eine Annäherung gegensätzlicher Auffassungen zu erreichen.				
b) Die Begründungsbasis der Regierung für die Durchsetzbarkeit im politischen Prozeß soll verbreitert, denkbare Gegenauffassungen sollen möglichst frühzeitig entkräftet werden.				
c) Im Vorgriff auf die später zu erwartenden, das Gesetzesvorhaben möglicherweise gefährdenden politischen Kontroversen soll eine die Regierungsposition unterstützende "Gegenöffentlichkeit" geschaffen werden.				
d) Man erhofft sich sachliche Hinweise, die zu einer Verbesserung des Gesetzesvorhabens vor allem im Hinblick auf die Klärung inhaltlich noch problematischer Regelungen führen können.				
e) Weitere Funktionen eines Hearings, nämlich:				

54. Welche Informationen geben Sie an die von Ihnen eingeladenen Teilnehmer des Hearings?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) nur den Gesetzesentwurf mit Begründung				
b) eine Aufstellung der weiterhin von Ihnen bereitstellbaren Sachinformationen				
c) eine ausgewählte Aufstellung von Sachinformationen, die eine Kritik des Entwurfs nicht zu begründen vermögen				

55. Welche Rolle messen Sie der Beteiligung von Interessensgruppen und Experten bei? Worin sehen Sie Vorteile? Geben Sie bitte eine Rangfolge (1 = groß; 5 = niedrig) an.

Rangziffer	
	Anderweitig nicht zu gewinnende Sachinformationen werden berücksichtigt.
	Die von Ihnen getroffenen Annahmen werden bestätigt.
	Interessengegensätze werden früh bekannt und können verringert werden.
	Durch die Berücksichtigung von abweichenden oder gegensätzlichen Auffassungen ist das Durchsetzungsrisiko eher kalkulierbar
	Durch die Beteiligung steigt die Chance, daß die Entscheidung auch von denen akzeptiert wird, gegen deren Interessen sie sich richtet.
	Ihren Lösungsvorschlag halten Sie für optimal, der Beteiligung kommt aber eine bestätigende Rolle bei der Auseinandersetzung mit Gegenauffassungen zu.

56. Welche Rolle spielt das juristische gegenüber dem fachlichen Element während des Gesetzesentwicklungsprozesses?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) Die juristische Sichtweise kommt von Beginn der Entwurfsarbeiten an zum Tragen und beeinflußt schon hier die fachliche Lösung.				
b) Weil häufig Juristen als Fachreferenten tätig sind oder aber bei der Gesetzesentwicklung Juristen und Nichtjuristen eng zusammenarbeiten, kann zwischen rechtlicher und fachlicher Sichtweise im Entwurfsprozeß nicht unterschieden werden.				

57. Sie sind gehalten, Regelungen, die ein Gesetz zustimmungsbedürftig machen, auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Welche der folgenden Wege werden eingeschlagen, um eine durch die unvermeidliche Zustimmungsbedürftigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Gefährdung des Gesetzes bzw. seiner Zielsetzung gering zu halten:

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) Bei einer zustimmungsbedürftigen Regelung bemüht man sich um Informationen über die voraussichtlichen Gegenauffassungen, um dann diese Regelung zugunsten der Zustimmung zu den übrigen Regelungen konsensfähig zu gestalten.				
b) Soweit möglich, werden für die nicht zustimmungsbedürftigen Regelungen mit wesentlichem materiellen Inhalt eigene Gesetze erstellt, bei denen die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit nicht auftritt.				
c) Angesichts der zu erwartenden, der ursprünglichen Regelungsabsicht zuwiderlaufenden Kompromißzwänge erachten Sie die Situation für eine sach- und problemgerechte Regelung als noch nicht gegeben und hoffen auf die Zustimmung zu einem späteren Zeitpunkt, bis zu dem Sie das Gesetz zurückhalten.				
d) Weitere Verhaltensmöglichkeiten bei Zustimmungsbedürftigkeit, nämlich:				

58. Wie schätzen Sie Ihr persönliches Durchsetzungsvermögen und das Ihres unmittelbaren Vorgesetzten bei folgenden Entscheidungssituationen ein?
(hoch = in fast allen Fällen; mittel = in vielen Fällen; gering = in wenigen Fällen)

	Persönliches Durchsetzungsvermögen			Durchsetzungsvermögen Ihres direketen Vorgesetzten		
	hoch	mittel	gering	hoch	mittel	gering
a) Entscheidung über die Beteiligung anderer Referate des eigenen Ressorts						
b) Vorschlag über die Beteiligung von Referenten anderer Ressorts						
c) Entscheidung über die Beteiligung von externen Interessengruppen						
d) Entscheidung über die Vergabe von Gutachten						
e) Auswahl weiter zu verfolgender Lösungsalternativen						
f) Entscheidung über die Durchführung aufwendiger Entwurfsprüfungen und -tests						
g) Sonstiges						

59. Bevor eine Gesetzesvorlage der Bundesregierung zum Beschluß vorgelegt wird, ist sie vom BMJ auf Rechtsförmlichkeit und Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.
Können hierbei Konflikte auftreten und welcher Art sind sie?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) Konflikte werden dadurch vermieden, daß das Rechtsreferat des Ressorts den Entwurf bereits vor Übersendung zur Rechtsförmlichkeitsprüfung nach den dort gehandhabten Kriterien überprüft hat und sich bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Fachreferat durchgesetzt hat.				
b) Es wird vom BMJ eine andere Gesetzesgliederung für sinnvoll gehalten.				
c) Es ergeben sich unterschiedliche Auffassungen zu einzelnen Bezeichnungen aufgrund differierender Sprachmuster (Juristensprache - Fachsprache).				
d) Es werden Einwände gegen einzelne Bestimmungen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Verfassung gemacht.				
e) Es bestehen unterschiedliche Auffassungen über die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen.				
f) Es treten noch andere Konflikte auf, nämlich:				
g) Es treten keine Konflikte auf, da das BMJ ohne Beteiligungsverpflichtung während der Entwurfsentwicklung verschiedentlich einbezogen wurde.				

60. Wie werden diese Konflikte gelöst?

	In der Regel	häufig	selten	nie
a) Die Vorstellungen des BMJ werden vollständig übernommen.				
b) Durch mehrere Kontakte kommt es letztlich zu einer Einigung zwischen den Ressorts.				
c) Dem Fachreferenten gelingt es, im Verweis auf erneut eingeholte Stellungnahmen die Bedenken des BMJ auszuräumen.				
d) Die Einigung ist wegen grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten nicht herbeizuführen, der Entwurf wird mit der Gegenstellungnahme des BMJ dem Kabinett vorgelegt.				
e) anderweitig, nämlich:				

61. Nach § 37 GGO II ist die Beteiligung der Gesellschaft für Deutsche Sprache vorgesehen. Wird dieser Vorschrift immer entsprochen?

ja nein

Wenn nein:
Warum nicht?

62. Falls die Gesellschaft für Deutsche Sprache eingeschaltet wurde, worauf erstreckt sich dann in der Regel diese Beteiligung?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) auf die Überprüfung hinsichtlich Grammatik, Satzbau und Zeichensetzung				
b) auf die Überprüfung von Begriffsbedeutung und Wortsinn (Semantik)				
c) auf die Überprüfung von Sprachstil und Ausdrucksweise				
d) auf die Übereinstimmung der Formulierungen insgesamt mit dem Dudenstandard				
e) auf die Gewährleistung umgangssprachlicher Verständlichkeit				

63. Worin bestehen im Ergebnis die Änderungen, die auf die Gesellschaft für Deutsche Sprache zurückzuführen sind?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) grammatikalische, syntaktische Mängel und Fehler in der Zeichensetzung sind ausgeräumt				
b) es werden begriffliche und definitorische Änderungen vorgenommen				
c) Sprachstil und Ausdrucksweise werden verbessert				
d) die Verständlichkeit wird insgesamt erhöht				
e) die Verständlichkeit für den Rechtsbetroffenen ist verbessert worden				

64. Welchen Einfluß hat die Beteiligung auf die Abfassung des Entwurfs?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) soweit Formulierungen bemängelt werden, bemühen Sie sich selbst um Abhilfe				
b) Sie übernehmen Gegenvorschläge der Gesellschaft für Deutsche Sprache				
c) Sie überprüfen die Gegenvorschläge und die aufgezeigten Mängel bleiben aber aufgrund sachlicher Erwägungen bei ihrer ursprünglichen Formulierung				
d) selbst auf Kosten der umgangssprachlichen Verständlichkeit halten Sie aus sachlichen Gründen an Spezialformulierungen fest				

65. Im gesamten Prozeß der Entwurfsausarbeitung kommt es wiederholt zu Einwänden gegenüber juristischer und sprachlicher Abfassung.
Wird Ihrer Erfahrung nach jeweils geprüft, ob und ggf. in welchem Umfang von den Einwendungen gegen Formulierung und Sprache der materielle Gehalt der Regelung berührt ist?

immer | häufig | eher zufällig

66. Falls es sich herausstellen sollte, daß der materielle Gehalt von den bemängelten Formulierungen bzw. den ggf. gemachten Änderungsvorschlägen betroffen ist, wie wird dann verfahren?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) Soweit identifizierbar wird der für die Regelung zuständige Fachmann nochmals einbezogen, um ggf. materielle Änderungen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Zielsetzung zu prüfen.				
b) Das "federführende Referat" nimmt die Prüfung (ohne Rücksprache mit dem Fachmann) selbst vor.				
c) Falls es eine Arbeitsgruppe für die Entwurfsentwicklung gegeben hat, wird diese zur Erörterung nochmals zusammengerufen.				
d) Abweichend von der jeweils nicht akzeptierten Fassung werden vom "federführenden Referat" selbst neue Formulierungsvorschläge erarbeitet, die den materiellen Gehalt nicht oder nur in einem vertretbaren Ausmaß berühren.				
e) Die sprachliche und juristische Formulierung der nicht akzeptierten Bestimmungen zeigen bei näherer Prüfung, daß zurecht auch materielle Änderungen zweckmäßig sind. Es erfolgt eine Einigung im Bewußtsein der vorgenommenen materiellen Änderungen.				

67. Wie wird mit dem Entwurf bei der Behandlung im Kabinett verfahren?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) Der Entwurf wird als Regierungsentwurf beschlossen.				
b) Angesichts einer kurzfristig eingetretenen politischen Klimaveränderung wird die Beschlußfassung vertagt.				
c) Der Entwurf wird aufgrund von Einwänden anderer Ministerien, mit dem Auftrag ihn zu überarbeiten, zurückgewiesen.				
d) Es ergeben sich Meinungsverschiedenheiten zu Einzelbestimmungen, die weitere Untersuchungen und Informationen für eine Überarbeitung erfordern.				
e) Auftretende Meinungsverschiedenheiten während der Beratung im Kabinett führen zu Auflagen, unter denen der Entwurf insgesamt noch einmal geändert werden muß.				
f) Der Entwurf wird mit Ausnahme strittiger Bestimmungen verabschiedet. Für die Beschlußfassung über diese Bestimmungen wird ein Termin festgelegt.				
g) Das Kabinett ist der Ansicht, daß die Begründung wesentlicher Bestimmungen unzureichend ist und einer Überarbeitung bedarf. Die Verabschiedung wird entsprechend zurückgestellt.				
h) Angesichts der politischen Dringlichkeit der Regelung wird trotz erheblicher Bedenken einzelner Ressorts der Entwurf durch intensivere Beratungen als Regierungsvorlage verabschiedet.				

68. Der Regierungsentwurf wird dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet. Wie verfährt die Bundesregierung, wenn sie ihre Gegenäußerung nach Eingang der Stellungnahme ausarbeitet?

	in der Regel	häufig	selten	nie
a) Die Bundesregierung trägt einzelnen Argumenten durch neue Formulierungsvorschläge Rechnung.				
b) In ihrer Gegenäußerung geht die Bundesregierung auf die Stellungnahme des Bundesrates ohne zusätzliche Untersuchungen ein, beläßt ihren Gesetzesentwurf aber unverändert.				
c) Die Bundesregierung führt zusätzliche Untersuchungen und Befragungen durch und stellt neue Überlegungen an, um die Gegenauffassung des Bundesrates unter Beibehaltung ihres Entwurfs widerlegen zu können.				
d) Bei zahlreichen Gegenvorstellungen des Bundesrates wird eine kurze Gegenäußerung abgefaßt, in der eine völlige Neufassung angekündigt wird (die dann das Gesetzgebungsverfahren von neuem durchlaufen müßte).				
e) Sonstige Verfahrensmöglichkeiten, nämlich:				

69. Wie ist die Gesetzgebungsarbeit in Ihrem eigenen Ressort organisiert?

	häufig	selten	nie
a) mit der Entwurfsausarbeitung ist das ganze Ressort befaßt			
b) mit der Entwurfserarbeitung ist hauptsächlich eine Abteilung befaßt			
c) es sind spezielle Referate für die Entwurfserarbeitung zuständig			
d) es werden teilweise spezielle Projektgruppen (ressortintern), die für die Entwicklung eines Entwurfs zuständig sind, gebildet			
e) es werden teilweise spezielle Projektgruppen (mit Mitgliedern aus verschiedenen Ressorts) gebildet, die für die Entwicklung eines Entwurfs zuständig sind			

70. Könnten Sie sich nach Ihrer Erfahrung eine bessere Organisation der Gesetzesentwurfserarbeitung vorstellen?

ja nein

Wenn ja:
Welche Verbesserungsmöglichkeiten wären denkbar?

IV. ABSCHLIESSENDE FRAGEN ZUR AUSBILDUNG, FUNKTION UND BEHÖRDENINTERNEN POSITION MIT GESETZGEBUNG SCHWERPUNKTMÄSSIG BEFASSTER REFERENTEN

Falls mehrere Personen in gleicher (ähnlicher) Funktion an der Bearbeitung des Fragebogens beteiligt waren, bitten wir Sie, diesen Teil je Mitwirkenden auszufüllen.

71. In welchem Studienfach haben Sie Examen gemacht?

.....

72. In welchem Jahr haben Sie das Studium mit dem letzten (ggf. 2. Staatsexamen) Examen abgeschlossen?

.....

73. Welche Art der Tätigkeit haben Sie wie lange hauptberuflich bis zum Eintritt in das Bundesministerium ausgeübt?

- [ ] Landesministerium .....Jahre
- [ ] Allgem. Verwaltung, Kommunalverwaltung .....Jahre
- [ ] freie Berufe .....Jahre
- [ ] Tätigkeit bei Verbänden und Organisationen .....Jahre
- [ ] Tätigkeit in der Industrie .....Jahre
- [ ] Tätigkeit im Hochschulbereich .....Jahre
- [ ] Andere Tätigkeit .....Jahre

74. Wie lange arbeiten Sie in einem Referat, in dem Sie mit Gesetzgebungsarbeiten betraut sind? .....Jahre

75. Wie lange arbeiten Sie überhaupt (auch in anderen Ministerien) als (Hilfs-)Referent an der Entwicklung von Gesetzen mit? .....Jahre

76. Wie lange arbeiten Sie in dieser Tätigkeit in diesem Ministerium? .....Jahre

77. Sind Sie auf Ihre Tätigkeit als Gesetzesentwurfsausarbeiter besonders vorbereitet worden? durch (Zutreffendes bitte ankreuzen)

- [ ] Hochschulstudium
- [ ] Referendariat
- [ ] allgem. Fortbildung und Weiterbildung
- [ ] ministerieninterne Fortbildung
- [ ] Selbststudium
- [ ] durch andere als den vorgegebenen Möglichkeiten, nämlich

  .....

- [ ] Sind Sie auf Ihre gegenwärtige Tätigkeit nicht vorbereitet worden?

78. Ist nach Ihrem Urteil insgesamt

	gut	zufriedenstellend	nicht zufriedenstellend
a) die Vorbereitung zur Tätigkeit der Gesetzesentwurfsausarbeitung			
b) die fachliche Vorbereitung auf das Rechtsgebiet			

79. Sind Sie auf das Rechtsgebiet (Umweltschutz, Familienrecht u.a.), in dem Sie gegenwärtig arbeiten, besonders fachlich vorbereitet worden durch (Zutreffendes bitte ankreuzen)

- [ ] Hochschulstudium
- [ ] Referendariat
- [ ] allgem. Fortbildung und Weiterbildung
- [ ] ministerieninterne Fortbildung
- [ ] Selbststudium
- [ ] durch andere als den vorgegebenen Möglichkeiten, nämlich:

  .....

- [ ] Sie sind auf das Rechtsgebiet nicht besonders vorbereitet worden

Zur Verbesserung hinsichtlich / Wo müßte Ihrer Ansicht nach angesetzt werden	Univ.-studium	Referendariat	allgem. Fortbildung	ministerien-interne Fortbildung	Selbststudium	andere Möglichk.
a) Der Vorbereitung zur Tätigkeit eines mit Gesetzgebung befaßten Referenten						
b) Der fachlichen Vorbereitung auf das Rechtsgebiet						

81. Sind Sie in der Hauptsache befaßt mit der Erarbeitung von (Zutreffendes bitte ankreuzen)

- [ ] Eingriffsgesetzen
- [ ] Leistungsgesetzen
- [ ] Justizgesetzen
- [ ] anderen, nämlich

82. Mit welcher Art von Rechtsvorschriften beschäftigen Sie sich überwiegend (Zutreffendes bitte ankreuzen)

- [ ] Neuentwicklung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften
- [ ] Novellierungen (Änderung und Ergänzung gesetzlicher Regelungen ohne völlige Neugestaltung der Rechtsmaterie) von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften
- [ ] Reform (umfassende Novellierung, die häufig zur Aufhebung alter und zum Erlaß neuer gesetzlicher Regelungen führt) von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften

83. Wo setzen Sie für Ihre Tätigkeit den Schwerpunkt innerhalb der Entwicklung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften ? (Zutreffendes bitte ankreuzen)

- [ ] Erarbeitung
- [ ] Prüfung
- [ ] Kontrolle und Entscheidung

II AUSZÄHLUNG UND AUFBEREITUNG DER ERGEBNISSE

Vorbemerkung

1. Merkmale der Befragungsteilnehmer

1.1 Ausbildung

1.2 Tätigkeitsbereich vor Eintritt in das derzeitige Ministerium

1.3 Tätigkeit im Bereich der Gesetzesentwicklung

1.4 Gegenstand der Tätigkeit als Gesetzgebungsreferent

2. Prozeßschilderung der Entwurfsausarbeitung bis zur Formulierung der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates

3. Praxis und Schwierigkeiten weiterer Informationsbeschaffung

4. Interne Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse

5. Aspekte zum politischen Prozeß und zum Außenverhältnis

5.1 Informationsbeschaffung

5.2 Reaktion auf Gegenrechnungen von Interessengruppen und/ oder Bundesländern

5.3 Verfahren bei konfliktträchtiger Zustimmungsbedürftigkeit

6. Praxis und Beurteilung formaler Prüfungs- und Informationspflichten

6.1 Datenblattverfahren

6.2 Kosten

6.3 Sprachliche Abfassung des Entwurfs

7. Durchführung spezieller Prüfungen

8. Entscheidungskriterien und Entscheidungsspielraum des Gesetzgebungsreferenten

8.1 Entscheidungskriterien und Entscheidungsverhalten

8.2 Entscheidungsspielraum

9. Beurteilung der Verfahrensorganisation

10. Unterweisung und Beurteilung der Qualifizierung zum Gesetzgebungsreferenten

Vorbemerkung

Bis November 1979 wurden 35 Fragebogen zurückgesandt, was einer Rücklaufquote von ca. 60 % entsprach. Von diesen 35 Fragebogen wurde(n)

- ein Fragebogen von zwei Gesetzgebungsreferenten, und
- zwei Fragebogen von drei Teilnehmern ausgefüllt,

so daß die Fragebogenbearbeitungen insgesamt 40 Personen bzw. Meinungen repräsentieren.

Die Ergebnisaufbereitung versucht größtmögliche Vollständigkeit mit problemorientierter und übersichtlicher Dokumentation in Übereinklang zu bringen. Hierzu wurde wie folgt verfahren:

- Die zuvor an einem globalen Ablaufmodell ausgerichtete Fragenfolge wurde aufgegeben. Statt dessen wurden zur Ergebnisdarstellung die Fragen nach Themen- und Problemschwerpunkten gruppiert. Auf diese Weise war es möglich, sowohl reine "Berichts- oder Tatsachen-" von "Bewertungs- und Einschätzungsfragen" zu trennen, als auch Querschnittsaspekte in größerem Kontext deutlicher herauszustellen.

- Bei der Auszählung wurde so verfahren, daß die Fragebogen zunächst chiffriert und die Antworten sodann mit diesen Nummern ausgezählt wurden. Dies geschah in der Annahme, daß sich möglicherweise stereotype Beantwortungsmuster nachweisen lassen könnten. Im Endergebnis sollte sich diese Vermutung jedoch nicht bestätigen.

- Häufig wurden zur Beantwortung der Fragen differenzierte Bewertungsmöglichkeiten vorgegeben. Zugunsten leichterer Interpretierbarkeit wurden verschiedentlich nahe beieinander liegende Antwortsausprägungen ("immer" und "in der Regel" oder "selten" und "nie") zusammengezogen.

...

- Soweit möglich, werden bei den Antworten Rangfolgen nach Maßgabe der Nennungshäufigkeit gebildet.

- Bei Fragen, die neben geschlossenen auch noch offene Antwortmöglichkeiten vorsahen, werden diese vollständig als Einzelnennung wiedergegeben.

- Wegen der beschränkten Teilnehmerzahl wurde auf Prozentangaben verzichtet.

- Die Fragen bzw. die vorgegebenen Antwortmöglichkeiten wurden in den seltesten Fällen immer von allen Teilnehmern ausgefüllt bzw. ausgeschöpft. Meistens standen dem fehlende eigene Erfahrungen entgegen. Die Bezugsgröße (40 Teilnehmer = 100 %) schwankt daher zuweilen beträchtlich. Andererseits waren verschiedentlich Mehrfachnennungen zugelassen, so daß gelegentlich die Nennungshäufigkeit bei über 40 liegt. Je nach Frage ist daher nicht auf die absolute Nennungshäufigkeit, sondern auf die Relationen zu achten.

- Für jede Frage wurde der Auszählungsschlüssel wiedergegeben.
  Die in Klammern gesetzten Zahlen bedeuten immer die Zahl der restlichen Nennungen. Zusammen mit der qualifizierten Nennungshäufigkeit ergibt diese Restgröße also jeweils 100 % der Nennungen.
  NH bedeutet Nennungshäufigkeit.
  Die am linken Rand stehenden eingekreisten Zahlen geben die Originalnummer der Frage im Fragebogen wieder.

...

1. Merkmale der Befragungsteilnehmer

1.1 Ausbildung

71 Die Studienfächer, in denen die Teilnehmer Examina abgelegt haben, verteilen sich wie folgt:

Rechtswissenschaft:	30 Teilnehmer
Rechtswissenschaft und Zweitstudium:	1 Teilnehmer
Wirtschaftswissenschaften (VWL):	4 Teilnehmer
Physik:	1 Teilnehmer
ohne Angaben/ nicht ermittelbar:	4 Teilnehmer

72 Gruppenweise auf die Jahre zugeordnet, in denen das letzte studienabschließende Examen abgelegt wurde, ergibt:

vor 1955:	9 Teilnehmer
1955 - 1959:	7 Teilnehmer
1960 - 1964:	10 Teilnehmer
1965 - 1969:	4 Teilnehmer
1970 - 1974:	4 Teilnehmer

1.2 Tätigkeitsbereich vor Eintritt in das derzeitige Ministerium

73 (Mehrfachnennungen sind möglich)

	Teilnehmer insgesamt	Teilnehmer nach Dauer	
		unter 5 J.	5 J. u. länger
Allgem. Verw./ Fachverw./ Kommunalverw.	19	12	7
Ministerien/ LandesM.	7	4	2
Justizbehörden	8	5	3
freie Berufe	5	4	1
Hochschulbereich	6	5	1
Industrie	1		1
Verbände/ Organis.	1		1

...

1.3 Tätigkeit im Bereich der Gesetzesentwicklung

	Teilnehmer nach Dauer		
	unter 5 J.	5-9 J.	10 J. u. mehr
(75) Mitarbeit an der Entwicklung von Gesetzen überhaupt (auch in anderen Ministerien)	9	10	16
(74) Mitarbeit an der Entwicklung von Gesetzen in einem schwerpunktmäßig darauf ausgerichteten Referat	12	10	13
(76) Mitarbeit an der Entwicklung von Gesetzen im derzeitigen Ministerium	8	13	13

1.4 Gegenstand der Tätigkeit als Gesetzgebungsreferent

(81) Schwerpunktmäßige Befassung mit der Erarbeitung von (NH):

Eingriffsgesetzen	17
Leistungsgesetzen	8
Justizgesetzen	8
Organisationsgesetzen	1
Wahl-/ Parteiengesetzen	1
Datenschutzgesetz	1

(82) Schwerpunktmäßige Befassung nach Art der Rechtsvorschriften (NH):

Novellierungen (Änderungen und Ergänzungen gesetzlicher Regelungen ohne völlige Neugestaltung der Rechtsmaterie	26
Neuentwicklung von Rechtsvorschriften (Gesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften)	13
Reform (umfassende Novellierung mit Aufhebung alter/ Erlaß neuer gesetzlicher Regelungen	12

...

83 Tätigkeitsschwerpunkt innerhalb der Entwicklung von Rechtsvorschriften (NH):

Erarbeitung	21
Prüfung	12
Kontrolle/ Entscheidung	6

2. Prozeßschilderung der Entwurfsausarbeitung bis zur Formulierung der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates

1 Legt man eine Nennungshäufigkeit von über 50 % zugrunde, so wird die Erarbeitung eines Referentenentwurfs häufig ausgelöst durch (NH):

	"häufig"		"selten/nie"
- die politische Führungsspitze des Ressorts	20	:	15
- Forderungen und Anregungen der Verwaltungspraxis	19	:	16
- die Eigeninitiative des Referenten	14	:	22

Als Ursache weniger oft von Bedeutung werden angesehen:

- Anregungen von Interessenvertretern (Verbänden)	13	:	25
- das Arbeitsprogramm des Ressorts	13	:	19
- das Regierungsprogramm	10	:	24

Selten kommen dagegen folgende Auslösungsmomente zum Tragen (NH):

	"selten"		"häufig/ nie"
- Bundestag	25	:	9
- Folgen der Rechtsprechung	23	:	9
- Kabinettsbeschluß	22	:	10
- Anregungen von politischen Parteien	20	:	14

Ergänzt werden die zur Bewertung gestellten Auslösungsfaktoren um

- EG-Vorgaben
- Landesregelungen
- Bundesrat
- Presse/ Öffentlichkeit
- Landesjustizverwaltungen

...

- Finanzausschuß des Bundestages
- internationale Verträge
- internationale Organisationen
- unzureichende Gesetze

Beachtenswert ist schließlich, daß die "Anweisung des unmittelbaren Vorgesetzten" am eindeutigsten ausgeschlossen wurde:

13 ("nie") : 16 ("selten") : 3 ("häufig")

3 Auf acht Vorschläge zum Entwurfseinstieg sollten Rangziffern (1 = "immer"; 8 = "nie") vergeben werden. Zieht man die ersten drei Rangplätze zusammen, so stehen am Beginn der Entwurfsausarbeitung bevorzugt folgende Arbeitsschritte: (NH)

		"Rang 1/2/3"	
1.	Zusammenstellung und Sichtung von eigenem Material (als Rang 1:29)	35	(2)
2.	Zusammenstellung und Sichtung von Materialien aus dem eigenen Ressort (als Rang 2:13)	30	(8)
3.	Sichtung möglicherweise relevanter Rechtsvorschriften und Materialien des Bundes und der Länder aus problemnahen Rechtsgebieten (als Rang 3:13)	28	(10)
4.	Sichtung möglicherweise relevanter Rechtsprechung (als Rang 4:13)	22	(15)

Von nachgeordneter Bedeutung und offenbar auf den Einzelfall beschränkt sind die Aktivitäten:

5. Sammlung wissenschaftlicher Publikationen auf dem jeweiligen Rechtsgebiet (als Rang 5:7)

6. Prüfung einschlägiger EG-Normen (als Rang 6:9)

7. Sichtung von Rechtsvorschriften und Materialien aus dem internationalen Bereich (als Rang 7:7)

...

Ergänzend wurden ferner genannt:

- Anfrage bei Betroffenen und Sachverständigen
- Besprechungen mit Vertretern der Länder und von Verbänden
- Besprechungen mit Kollegen
- Einholen von Gutachten bei Verbänden und wissenschaftlichen Einrichtungen
- Einholen von Stellungnahmen oberster und oberer Bundes- und Landesbehörden

4 Zur weiteren Informationsbeschaffung werden in erster Linie öffentliche Stellen um Erfahrungsberichte und Gutachten angegangen: 21 (12) (NH "Rang 1 = immer")

Eine wesentliche Rolle spielen daneben Daten aus der amtlichen Statistik: 25 (10) (NH "Rang 1/2 = immer/ häufig")

Weniger Bedeutung kommt Daten und Erhebungen von nicht-öffentlichen Stellen zu: 19 (11) (NH "Rang 2/3 = häufig/ gelegentlich")

5 Als öffentliche Stellen fungieren zu diesem frühen Zeitpunkt: (NH)

	"immer/ sofort"
- andere Bundesressorts	16 (20)
- Landesministerien	12 (21)

Alle übrigen Informationsquellen werden entweder erst später oder nur im Bedarfsfall erschlossen. Generell zeigt sich, daß das größte Gewicht - gemessen an der zeitlichen Reihenfolge ihrer Inanspruchnahme - auf folgenden Informationsquellen liegt: (NH)

...

	"immer sofort"	"meistens später"	"nur im Bedarfsfall"
- andere Bundesressorts	16	14	6
- Landesministerien	12	12	12
- andere öffentliche Verwaltung	4	11	14
- kommunale Spitzenverbände	3	10	17

Neben Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Deutschem Anwaltsverein, Deutschem Richterbund, Gemeinnützigen Organisationen, Internationalen Organisationen, einzelnen Wissenschaftlern, Forschungsinstituten/Universitäten wurden ferner genannt:

- TÜV
- Hilfsorganisationen
- Fachverbände
- einzelne Praktiker
- Verbände der betroffenen Wirtschaftskreise
- Bundessteuerberatungskammer

16 Schon zu diesem Zeitpunkt, d.h. nach Sammlung und Aufbereitung der Daten ist meist absehbar, wieviel Zeit für die Erstellung eines Referentenentwurfs zu veranschlagen ist:
4 ("häufig") : 16 ("meistens") : 7 ("gelegentlich") : 7 ("selten/nie")

17 Rückblickend hat sich diese veranschlagte Frist zur Entwurfserstellung (erster, ausformulierter Referentenentwurf) erwiesen als: (NH)

	"häufig"	"selten"	"nie"
- knapp bemessen	22	6	0
- einhaltbar	12	13	2
- zu kurz	10	15	0
- erheblich zu kurz	7	8	7
- zu lange	0	8	18

...

18 Die Auswertung der Informationen führt in der überwiegenden Zahl der Fälle: (NH) "häufig"

- direkt zur Formulierung eines ersten Entwurfs im Referat 34 (4)

und gelegentlich auch

- zur Erstellung eines Thesenpapiers 15 (15)

Ausgesprochen selten wird eine (NH) "selten"

- gesetzesprojektbezogene Arbeitsgruppe mit Teilnehmern aus verschiedenen Referaten des Ressorts gebildet 23 (9)

An der Nennungshäufigkeit gemessen noch geringeres Gewicht kommt zu (NH)

	"selten"	:	"nie"
- der Einsetzung einer Fachkommission Vertreter der Fachwelt/ Verwaltungsbeamte)	15	:	11 (3)

An weiteren Folgen aufgeführt wurden:

- Ressortbesprechungen, Bund-Länder-Besprechungen
- Vorlage an den Minister
- Besprechung mit Ressortleitung

26 Dieser erste Entwurf hat den Charakter eines Vorentwurfs.

Mit 39 von 40 Antworten wird die Erstellung eines Vorentwurfs bejaht.

Dieser ist u.a. dadurch charakterisiert, daß

27 - auf noch alle in Betracht kommenden, auch alternativen Lösungsmöglichkeiten schon in einem erheblichen Umfang verzichtet wurde: 6 ("immer"): 17 ("gelegentl.") : 17 ("selten/nie")

28 - meist keine Regelungen mehr enthalten sind, die in die Zuständigkeit eines anderen Ressorts fallen: 9 ("häufig") : 19 ("selten") : 10 ("nie")

29 Zum zweiten Aspekt wurde gesondert danach gefragt, in welchem Erarbeitungsstadium ggf. betroffene andere Ressorts mit der Ausarbeitung von Regelungen betraut werden. Diese Beteiligung erfolgt mehrheitlich: (NH)

...

	"in der Regel"	"häufig"	"selten/nie"
- entweder nach einer groben Skizzierung des Regelungsbereichs	12	13	14
- oder nach ersten eigenen Formulierungen	8	10	12

Lediglich zwei Nennungen sehen einen noch späteren Zeitpunkt vor:

- nach Ausarbeitung des Referentenentwurfs, jedoch vor Zuleitung an die Ressorts
- erst nach hausinterner Abstimmung

25 Die inhaltlich Konzipierung, d.h. die Erfassung und Gestaltung des materiellen Regelungsgehaltes folgt weitgehend dem vorgeschlagenen Modell über den Ablauf der einzelnen Arbeits- und Überlegungsschritte: (NH)

	"zutreffend"
- Konkretisierung bzw. Abstimmung des Gesetzesziels	30 (10)
- Ableitung von Einzelzwecksetzungen	28 (12)
- Festlegung der zweckbezogenen Instrumentarien und Maßnahmen	29 (11)
- erste Abstimmung von Instrumentarien und Einzelzwecksetzungen	30 (10)
- Erwägung von Ausnahmeregelungen, Besonderheiten	32 (8)

Als weitere, alternativ oder kombiniert ergänzende Arbeitsschritte werden genannt:

- Klärung der finanziellen Absicherung des Gesetzentwurfs
- Ausarbeitung von Alternativen
- Erstellung eines Thesenpapiers
- Prüfung auf Vereinbarkeit mit dem Haushalt
- erste Fühlungsnahme mit Länderressorts (Machbarkeit/ Praktikabilität)
- Erwägung der Öffentlichkeitswirkung
- Kostenschätzungen
- Konzipierung von Übergangsvorschriften

...

(32) Für die Abfassungstechnik, d.h. die Umsetzung der Materialien und konzeptionellen Überlegungen in einen Entwurf wurde gleichfalls mehrheitlich der Vorschlag über die Aktivitätenabfolge akzeptiert:

(NH)		"zeitliche Rangfolge"
1.	Grobgliederung der zu regelnden Rechtsbereiche	34 (4)
2.	Bestimmung von Inhaltskomplexen analog der voraussichtlichen Gliederung in Teile, Kapitel oder Abschnitte des späteren Gesetzes	31 (7)
3.	Bestimmung von Einzelinhalten analog der voraussichtlichen Einteilung in Paragraphen	26 (12)
4.	Ausarbeitung bzw. Korrektur der voraussichtlichen Gesetzessystematik	27 (11)

(19) Eine Frage galt auch dem Stand der Entwicklungsarbeiten, zu dem der Forderung nach Vorhabenanmeldung per Datenblatt nachgekommen wird. Es konnten für vier beschriebene Ausarbeitungsstadien Rangziffern nach Eintreffhäufigkeit (1 = "am häufigsten"; 5 = "nie") vergeben werden. Zieht man die beiden ersten Rangziffern zusammen, kommen vorrangig zwei Stadien in Betracht: (NH)

	"am häufigsten/häufig"
- Die voraussichtliche Lösung steht in Form eines ersten Entwurfs fest; zuvor erwogene Alternativen werden lediglich nachrichtlich angegeben; über "Finanzausgaben" liegen jedoch nur äußerst grobe Schätzungen vor	23 (11)
- Für den ersten Entwurf können schon einigermaßen durch überschlägige Berechnungen abgesicherte Schätzungen zu den "Finanzausgaben" gemacht werden	19 (13)

Die außerdem vorgeschlagenen Stadien

- Beschreibbarkeit des Vorhabens lediglich hinsichtlich Zielsetzung und erster Lösungsvorschläge
- Vorlage mehrerer Lösungsalternativen noch ohne Kenntnis einer Lösungsoption

werden augenscheinlich als zu früh angesehen.

...

48 Nach Abschluß der Entwurfsvorarbeiten und nach erfolgter Einbeziehung von Stellungnahmen der nach §§ 24 f GGO II zu beteiligenden Interessengruppen werden folgende Schritte mehrheitlich durchlaufen:

(NH)	"in der Regel"	
- Der Gesamtentwurf wird einer abschließenden hausinternen Prüfung unterzogen	37	(2)
- Der Entwurf wird erneut den betroffenen Ministerien mit der Bitte um abschließende Stellungnahme zugeleitet	29	(9)

Uneinheitlich werden die weiterhin vorgegebenen Schritte beurteilt:

(NH)	"in der Regel"	"häufig"	"selten	"nie"
- Der ggf. noch vertraulich zu behandelnde Entwurf wird nach § 24 GGO II den zu beteiligenden Interessengruppen mit der Bitte um nochmalige Stellungnahme zugeleitet	11	8	11	8
- Der Entwurf wird der Öffentlichkeit vorgestellt	0	8	23	6

An weiteren Schritten werden außerdem genannt:

- Abstimmung mit den Ländern/ Zuleitung an die Landesministerien bzw. an die Gesellschaft für Deutsche Sprache
- Kontaktaufnahme mit Koalitionspartner bei politischer Brisanz

49 Die gegebenenfalls nochmals ressortintern durchgeführte Prüfung des Entwurfs erstreckt sich auf

(Reihenfolge nach NH bei der Vergabe von Rangplätzen:
1= "immer"; 6 = "nie")

1.	die juristische Prüfung	30 (Rang 1/2)	(12)
2.	die redaktionelle Überarbeitung	24 (Rang 1/2)	(18)
3.	die Prüfung auf Vollziehbarkeit	11 (Rang 3)	(23)
4.	die Prüfung auf Kosten und Aufwand	11 (Rang 4)	(23)
5.	die Prüfung auf Automationsgeeignetheit	15 (Rang 5)	(17)

...

An weiteren Prüfungen werden per Einzelnennung durchgeführt:

- Prüfung auf Auswirkungen für die betroffenen Wirtschaftskreise
- Prüfung auf Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates nach Einarbeit von Änderungswünschen
- Prüfung auf Einhaltung des Referatsinteresses
- Prüfung auf Vollständigkeit
- Prüfung auf Berücksichtigung der Ressortwünsche
- Prüfung auf Bereinigung aller Zielkonflikte

67 Bei der Einbringung ins Kabinett wird der Entwurf in der Regel (NH = 40 = alle Nennungen) als Regierungsentwurf beschlossen.

Selten treten jene Fälle auf, wo (NH)

	"selten"	:	"nie"	
- wegen kurzfristig eingetretener politischer Klimaveränderung die Beschlußfassung vertagt wird	31	:	3	(2)
- der Entwurf aufgrund von Einwänden anderer Ministerien mit der Auflage erneuter Überarbeitung zurückgewiesen wird	30	:	8	(10)
- wegen Meinungsverschiedenheiten zu Einzelbestimmungen erneute Untersuchungen angestellt und Informationen beschafft werden müssen	27	:	10	(0)
- wegen auftretender Meinungsverschiedenheiten während der Kabinettsberatung Auflagen zur Änderung des Entwurfs beschlossen werden	28	:	7	(1)
- der Entwurf mit Ausnahme strittiger Bestimmungen verabschiedet wird	21	:	17	(0)
- wegen unzureichender Begründung wesentlicher Bestimmungen die Beschlußfassung zurückgestellt wird	23	:	16	(0)
- trotz erheblicher Bedenken einzelner Ressorts der Entwurf wegen politischer Dringlichkeit nach intensiveren Beratungen als Regierungsvorlage beschlossen wird	23	:	9	(3)

...

68 Bei der Ausarbeitung der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates verfährt die Bundesregierung wie folgt: (NH)

	"in der Regel"	"häufig"	
- Die Bundesregierung trägt den einzelen Argumenten durch neue Formulierungsvorschläge Rechnung	5	25	(9)
- Die Bundesregierung geht in der Gegenäußerung auf die Stellungnahme des Bundesrates ohne zusätzliche Untersuchungen ein; beläßt aber den Gesetzesentwurf unverändert	5	13	(20)

Von nachrangiger Bedeutung sind jene Fälle, wo (NH)

	"selten"	"nie"	
- zusätzliche Untersuchungen und Befragungen werden durchgeführt und neue Überlegungen werden angestellt, um die Gegenargumente widerlegen zu können (Beibehaltung des Entwurfs)	23	3	(12)
- bei zahlreichen Gegenvorstellungen des Bundesrates eine kurze Gegenäußerung abgefaßt wird	11	24	(2)

Als weitere Verfahrensmöglichkeiten werden genannt:

- die Inaussichtstellung der weiteren Prüfung von Einwänden und Gegenvorstellungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren
- Verzicht auf den Gesetzesentwurf bei voraussehbarer Unvereinbarkeit der Standpunkte in grundsätzlichen Fragen
- Die Vorschläge des Bundesrates werden übernommen

3. Praxis und Schwierigkeiten weiterer Informationsbeschaffung

6 Bezüglich der Beschaffung von Informationen bei nicht-öffentlichen Stellen werden kaum Schwierigkeiten gesehen. Die vorgegebenen Konstellationen werden wie folgt eingeschätzt: (NH)

	"häufig"	"selten"	"nie"
- Die angesprochene Stelle verfügt nicht oder auf nicht zufriedenstellende Weise (Veraltung) über die erbetenen Informationen	7	23	7

...

	"häufig"	"selten"	"nie"
- Die erbetenen Informationen werden nicht zur Verfügung gestellt oder als nicht verfügbar deklariert.	1	19	15
- Wegen unvollständiger Informationen muß der zeitaufwendigere Weg über öffentliche Stellen eingeschlagen werden.	5	14	12

(15) Können wichtige Informationen wegen der dadurch hergestellten Öffentlichkeit nicht eingeholt werden, so wird bevorzugt in der Weise verfahren, daß (NH)

	"häufig"	"selten"	"nie"
- die Ermittlungen ohne genaue Angabe des Ermittlungszweckes geführt werden, oder daß	18	15	1
- auf Eigenerhebungen ausgewichen wird	18	12	1
Zumeist nicht			
- wird auf solche Informationen verzichtet	1	8	20

An weiteren Verfahrensweisen werden genannt:

- die vertrauliche Kontaktaufnahme zu Kollegen
- die Ermittlung durch Einschaltung Dritter
- die erst später erfolgende Informationsbeschaffung
- der Rückgriff auf "eingeweihte Dritte" (regierungsnahe Organisationen)

(53) Wird ein Hearing durchgeführt, so in der Erwartung, sachliche Hinweise zur Verbesserung des Gesetzesvorhabens und insbesondere zur Klärung inhaltlich noch problematischer Regelungen zu gewinnen: 28 ("in der Regel) : 7 ("häufig")

Andere Funktionen eines Hearings treten demgegenüber zurück: (NH)

	"in der Regel"	"häufig"	"selten"	"ni
- Verbreiterung der Begründungsbasis der Regierung für die Durchsetzbarkeit im politischen Prozeß; Entkräftung denkbarer Gegenauffassungen	9	14	8	2

...

	"in der Regel"	"häufig"	"selten"	"nie"
- Schaffung einer die Regierungsposition unterstützenden "Gegenöffentlichkeit" im Vorgriff auf später zu erwartende politische Kontroversen	2	8	17	6

Als weitere Funktion eines Hearings wurde einmal genannt:

- die öffentliche Relativierung von Sonderinteressen einzelner Interessengruppen

54 Den Teilnehmern eines Hearings werden an Informationen gegeben:

	"in der Regel"	"häufig"	"selten"	"nie"
- lediglich der Gesetzesentwurf mit Begründung	28	7	1	0
- eine Aufstellung der weiterhin bereitstellbaren Sachinformationen	3	7	15	5
- eine Auswahl von Sachinformationen, die eine Kritik des Entwurfs nicht zu begründen vermögen	0	3	6	22

55 Befragt nach der Bedeutung beteiligter Interessengruppen und Experten bei der Entwurfsentwicklung ergab sich die Rangfolge: (NH "Rang 1/2" bei Gewichtung "1 = groß", "5 = niedrig")

1.	Interessengegensätze werden früh bekannt und können verringert werden	37 (3)
2.	Anderweitig nicht zu gewinnende Sachinformationen werden berücksichtigt	29 (4)
3.	Durch Berücksichtigung von abweichenden oder gegensätzlichen Auffassungen ist das Durchsetzungsrisiko eher kalkulierbar	18 (21)

Keine Rolle spielen: (NH "Rang 3/4/5")

4.	Steigerung der Akzeptanzbereitschaft bei widersetzenden Interessengruppen	28 (12)
5.	Bestätigung der vom Gesetzgebungsreferenten getroffenen Annahmen über den optimalen Lösungsweg	34 (4)

...

6.	Die Einschätzung, daß der Beteiligung lediglich die Funktion einer Bestätigung von als optimal angesehenen Lösungsvorschlägen zukommt	35 (2)

4. Interne Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse

Vom Grundtenor der einschlägigen Antworten her ist die Konflikthaftigkeit und Praxis der Konfliktbeilegung bei unumgänglicher Abstimmung innerhalb und zwischen den Ressorts während der Entwurfsentwicklung als gering bzw. als weitestgehend unproblematisch zu veranschlagen.

7 Lediglich selten bei der Bildung von Arbeitsgruppen auf Referentenebene treten Schwierigkeiten auf hinsichtlich (NH)

	"häufig"	"selten"	"gering"
- der Abstellung (Freistellung) von Beamten	3	13	9
- der schon früh festgelegten zeitlichen Begrenzung der Abstellung	4	8	13
- bei der Preisgabe ressortinterner, vorhabenrelevanter Informationen	7	15	7

In die Rubrik "häufig" eingeordnet wurden ferner folgende Einzelnennungen zu weiteren Schwierigkeiten:

- Arbeitsbelastung durch die sonstigen Aufgaben der Vertreter (in den Arbeitsgruppen)
- Ressortegoismus
- Zuständigkeitsfragen
- Erarbeitung von relevanten Informationen

8 Ähnlich beurteilt wurden Probleme bei der Arbeitsweise von Arbeitsgruppen mit Vertretern mehrerer Referate eines Ressorts: (NH)

	"häufig"	"selten"	"gering"
- Arbeitsteilung innerhalb der Gruppe	4	18	9
- Koordination von Arbeitsunteraufträgen	3	20	7

...

Daneben finden sich unter "häufig" folgende Problem-Einzelnennungen:

- unterschiedlicher Wissensstand und divergierende Zielvorstellungen
- Einordnung in die Hierarchie eines Ressorts
- Probleme bei der Federführung sowie beim Verhältnis zu den Referenten "als solchen"
- fehlende Entlastung von der geschäftsmäßigen Aufgabe
- ungünstiges Verhältnis von Zeitaufwand zu Effektivität
- mangelnde Kooperation und mangelndes Engagement
- Zeitlimit
- ideologische Starrheit

23 Bei Hinzuziehung von anderen möglicherweise durch das Gesetzesvorhaben in ihrem Zuständigkeitsbereich berührten Ministerien (NH)

	"immer"	"in der Regel"	"selten"
- wird der Kontakt vom entwurfserarbeitenden Referenten/ Referat aus aufgenommen	12	14	3
- bemühen sich die betroffenen Ministerien um die Kontaktaufnahme mit dem entwurfserarbeitenden Referenten/ Referat	0	14	22

24 Bei der ressortinternen Abstimmung über Einzelteile des ausgearbeiteten Entwurfs sind kaum Probleme zu erwarten. An möglichen Schwierigkeiten werden eingeschätzt:

	"selten"	"in der Regel"	"immer"
- zeitaufwendige Klärungsprozesse infolge unterschiedlichen Informationsstandes der am Entwurf beteiligten Fachreferate	30	9	2
- Abstimmungsschwierigkeiten zwischen "federführendem Referat" und Querschnittsreferaten wegen unterschiedlicher Interessenlage und Informationsstand	31	7	2
- wegen identischer Ursachen Abstimmungsschwierigkeiten zwischen "federführendem Referat" und Grundsatzreferat	32	3	2

...

Ähnlich konfliktarm stellt sich das Verhältnis zwischen den von einem Gesetzesvorhaben betroffenen Ressorts dar.

30 Meinungsverschiedenheiten über die Federführung zwischen verschiedenen Ressorts bei den Vorarbeiten zu Gesetzesentwürfen treten selten auf: (NH)
8 ("häufig") : 32 ("selten") : 6 ("nie")

31 Treten aber derartige Meinungsverschiedenheiten auf, so wird "in der Regel" (NH : 35 = total) eine Einigung zwischen den betroffenen Ministerien erzielt.
Eine geringe Rolle spielen die übrigen Verfahrensweisen: (NH)

	"selten"	:	"nie"	
- Intervention des Kanzlers	16	:	13	(0)
- Hinausschieben der Einigung auch bei kostspieligen und umfangreichen Vorarbeiten (Geltendmachung der Eilbedürftigkeit nach § 23 III, 2 GGO II)	11	:	17	(1)
- Entscheidung des Kabinetts durch Ausweisung kostspieliger und umfangreicher Vorarbeiten (§ 23 III GGO II)	10	:	19	(2)
- Jedes Ressort beginnt mit eigenen Vorarbeiten wegen Nichtbeilegung der Meinungsverschiedenheiten	8	:	21	(1)

Als anderweitiges Verfahren wird unter "selten" einmal darauf hingewiesen, daß Meinungsverschiedenheiten nicht unvereinbarlicher Natur zunächst ausgeklammert und erst nach Vorlage des Vorentwurfs erörtert werden.

52 In der Regel läßt sich über strittige Punkte eines Entwurfs eine Einigung auf höherer Ebene zwischen den betroffenen Ressorts herbeiführen, wenn der Vorschrift entsprochen werden muß, vor einer Unterrichtung der Kommunalen Spitzenverbände Konsens zwischen den obersten Bundesbehörden herzustellen:
(NH) 30 ("in der Regel") : 6 ("häufig")
Selten oder nie wird der Entwurf ohne Einvernehmen versandt, etwa weil die Bedenken als nicht erheblich eingeschränkt werden: (NH) 8 ("selten") : 17 ("r
Einmal wurde (unter "häufig") jene Möglichkeit aufgezeigt, daß im Einvernehmen mit den anderen Ressorts bei der Versendung des Entwurfs auf diese Meinungsverschiedenheiten oder darauf hingewiesen wird, daß einzelne Punkte noch nicht von den obersten Bundesbehörden mitgeprüft worden seien.

...

59 Größere Aufmerksamkeit wurde auf mögliche Konflikte bei Prüfung auf Rechtsförmlichkeit und Verfassungsmäßigkeit durch das BMJ vor Zuleitung eines Entwurfs an das Bundeskabinett zur Beschlußfassung gerichtet.

Beigelegt bzw. vermieden werden denkbare Konflikte: (NH)

	"in der Regel"	:	"häufig"	
- wegen einschlägiger ressortinterner (fachverantwortliches Ressort) Prüfung des Entwurfs durch das zuständige Rechtsreferat	10	:	11	(13)
- durch verschiedentlich freiwillige Einbeziehung des BMJ während der Entwurfsentwicklung	9	:	12	(9)

Wenn Konflikte auftreten, so betreffen diese (NH)

	"selten")	:	"nie"	
- unterschiedliche Auffassungen zu einzelnen Bezeichnungen aufgrund differierender Sprachmuster (Juristensprache-Fachsprache)	22	:	2	(8)
- andere Vorstellungen des BMJ über die Gesetzesgliederung	23	:	9	(1)
- unterschiedliche Auffassungen über die Zustimmungsbedürftigkeit	24	:	6	(2)
- Einwände bezüglich Vereinbarkeit einzelner Bestimmungen mit der Verfassung	25	:	8	(0)

Einzelnennungen hierzu betrafen

- unterschiedliche Auffassungen über Notwendigkeit und Eilbedürftigkeit des Vorhabens
- Zitierweise
- Meinungsverschiedenheiten innerhalb der BMJ
- Terminologie

60 Beigelegt werden diese ohnehin nicht häufig auftretenden Konflikte zumeist (NH)

	"in der Regel"	:	"häufig"	
- durch mehrfache Kontakte zwischen den Ressorts	19	:	10	(4)
- durch vollständige Übernahme der Vorstellungen des BMJ	5	:	10	(17)

...

Schwankend ist das Urteil darüber (NH "häufig" : "selten")

	"in der Regel"		"häufig"	
- daß es dem Fachreferenten gelingt, im Verweis auf erneut eingeholte Stellungnahmen die Bedenken des BMJ auszuräumen	12	:	16	(2)

Seltener tritt dagegen der Fall auf (NH) "selten": "nie"

- daß bei Nichteinigung zwischen BMJ und Fachressort der Entwurf mit einer entsprechenden Stellungnahme dem Kabinett vorgelegt wird

Einmal Erwähnung fand die Zurückstellung der Bedenken des BMJ unter Hinweis auf plausibel begründete Notwendigkeit oder Eilbedürftigkeit bzw. auf die Ablehnung einer Verantwortung für die kontroverse Regelung.

5. Aspekte zum politischen Prozeß und zum Außenverhältnis

5.1 Informationsbeschaffung

13 Die Beschaffung von Informationen zu Beginn der Entwurfsarbeiten wird mehrheitlich als "politisch" unproblematisch beurteilt. Die Antwort auf die Frage, ob zu diesem Zeitpunkt lediglich Informationen angefordert würden, deren voraussichtlicher Verwendungszweck nicht preiszugeben ist, zeigen eine klare Konzentration : 0 ("immer") : 10 ("häufig") : 19 ("gelegentlich") : 10 ("nie")

14 Vergleichbare Antworten lieferte die Frage, ob auf Informationen dann verzichtet wird, wenn damit eine zu frühe Preisgabe des Gesetzesvorhabens verbunden sein könnte:
1 ("häufig") : 13 ("gelegentlich") : 14 ("selten") : 11 ("nie")

51 Zur Eruierung der externen Einflußnahme auf die Weiterentwicklung des Entwurfs zur Regierungsvorlage wurde nach der Initiative zur Durchführung von Hearings (außerhalb der Anhörungspflicht bezüglich der Verbände) mit Vertretern der interessierten Öffentlichkeit und mit Experten gefragt. Die Initiative geht zurück auf: (NH)

...

	"in der Regel/häufig"	:	"selten/nie"
- einflußreiche Interessengruppen und Fachorganisationen	21	:	10
- das Ministerium in Anbetracht der zu erwartenden Kontroversen im Parlament	19	:	15
- den Minister persönlich bei wichtigen oder politisch kontrovers diskutierten Vorhaben	14	:	21
- das Ministerium wegen lautstark und teilweise einseitig geführter Diskussion in den Medien	11	:	23
- Abgeordnete des Parlaments, um schon zu diesem frühen Zeitpunkt vom Meinungsspektrum der interessierten Öffentlichkeit zu erfahren	6	:	29

5.2 Reaktion auf Gegenrechnungen von Interessengruppen und/ oder Bundesländern

39 Werden Gegenrechnungen von Interessengruppen und/oder Bundesländern vorgelegt, wird wie folgt verfahren: (NH)

	"in der Regel/häufig"	:	"selten/nie"
- die eigene Berechnung wird überprüft	29	:	0
- die Grundlagen der Gegenrechnung werden geprüft	28	:	2
- die Gegenrechnung geht teilweise in eine Nachkalkulation ein	24	:	11
- es wird zusammen mit den Verantwortlichen für die Gegenrechnung eine gemeinsame Neuberechnung der Gesetzeskosten angestrebt	16	:	11
- bei anhaltend kontroverser Einschätzung der Gesetzeskosten wird ein Berechnungsgutachten an eine neutrale Stelle vergeben	3	:	22
- die Gegenrechnung wird nicht beachtet, weil die eigene Berechnung für ausreichend begründet und ausgewogen angesehen wird	0	:	28

...

Besondere Verfahrensweisen ergeben sich gelegentlich darüberhinaus für einzelne Ressorts:

- gutachterliche Äußerungen zu Rechnung/ Gegenrechnung durch Sachverständige (Bundesrechnungshof)
- Unterabteilung "mathematisch-finanzielle Fragen der Sozialpolitik" wird nochmals tätig

5.3 Verfahren bei konfliktträchtiger Zustimmungsbedürftigkeit

57 Die Verfahrensmöglichkeiten bei einer durch unvermeidbare Zustimmungsbedürftigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit drohenden Gefährdung des Gesetzesvorhabens bzw. dessen Zielsetzung werden wie folgt eingeschätzt: (NH)

	"in der Regel"	"häufig"	"selten"	"nie"
- Man bemüht sich bei einer zustimmungsbedürftigen Regelung um Informationen über die voraussichtlichen Gegenauffassungen, um dann diese Regelung im Interesse des gesamten Vorhabens konsensfähig zu gestalten	17	13	1	2
- Soweit möglich werden für die nicht zustimmungsbedürftigen Regelungen mit wesentlichem materiellem Inhalt eigene Gesetze erstellt, bei denen die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit nicht auftritt	2	9	14	15
- Wegen der Bedeutsamkeit der umstrittenen, zustimmungsbedürftigen Regelungen wird das Gesetzesvorhaben bis zu einem günstigeren Entscheidungszeitpunkt zurückgehalten	0	1	15	13

Außerdem wurden genannt:

- Man läßt es auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses ankommen
- Es werden intensivere Vorgespräche auf politischer Ebene geführt

...

6. Praxis und Beurteilung formaler Prüfungs- und Informationspflichten

6.1 Datenblattverfahren

20 Es wäre denkbar gewesen, daß durch die in der Vorhabenerfassung per Datenblattverfahren (vgl. Frage 19) verlangten Kostenschätzungen die Vorhabenanmeldung verzögert wird. Mehr als Zweidrittel der Befragten sahen allerdings diese Gefahr nicht: 27 ("nein") : 12 ("ja").
Daß eine solche Verzögerung nicht eintritt, ist offensichtlich auf die großzügige Handhabung derartiger Kostenschätzungen zurückzuführen.
Eine insoweit vorliegende Bedeutungslosigkeit der Kostenschätzungen wird von 19 Teilnehmern ("nein") zugestanden. Hierbei korrespondiert in 14 Fällen die großzügige Handhabung von Kostenschätzungen mit der Ablehnung einer durch die Kostenschätzung bedingten Verzögerungsmöglichkeit der Vorhabenanmeldung.

21 An Vorteilen des Datenblattverfahrens für die Entwurfsarbeit werden bei allerdings großer Streuung in der Reihenfolge genannt: (NH " 1 = größter", "4 = geringster Vorteil")

1.	Informationen über Vorhaben anderer Ressorts auf benachbarten oder möglicherweise relevanten Rechtsgebieten	18 (17)
2.	Nutzbarmachung von Kenntnissen über Vorhaben anderer Ressorts durch erleichterte Kontaktaufnahme mit anderen Ministerien	11 (25)
3.	Vermeidung von Parallelarbeiten durch Kenntnis einschlägiger Vorarbeiten anderer Ressorts	11 (24)
4.	Durch die Vorhabenerfassung erhält der Entwurf einen offizielleren Charakter	12 (25)

Einzelnennungen zu weiteren Vorteilen betrafen

- die erhöhte politische Relevanzzuschreibung
- die Vermeidung unnötiger Initiativen anderer Stellen
- erleichterte Terminkontrolle

...

22 Die zur Beurteilung vorgegebenen möglichen Nachteile wurden mehrheitlich als gering eingeschätzt (NH)

	"groß"	"mittel"	"gering"
- Häufigeres Nachfragen anderer Ressorts nach dem Fortgang der Entwurfsarbeiten	8	7	22
- Gefahr zu früher Abstimmungsnotwendigkeit oder Koordination	5	10	19

Per Einzelnennung als "große" Nachteile wurden darüber hinaus genannt:

- Zwang zu ständiger Fortschreibung des Sachstandes bei relativer Bedeutungslosigkeit des Datenblattes für das Fachreferat
- Wegen der Vielzahl der Beteiligten sind keine gesicherten Aussagen über die Zeitplanung möglich
- Gefahr der Blockierung des Vorhabens noch vor dem eigentlichen Abstimmungsprozeß wegen der Aufdeckung widersprüchlicher Interessen
- latente Widerstände werden aktiviert
- Zwang zu ständiger Durchsicht und Korrektur der Datenblattausdrucke
- Gefahr ständigen Rechtfertigungszwanges für Verzögerungen bei der Entwurfsarbeit
- erleichterte Möglichkeit, Druck zugunsten beschleunigter Fertigstellung auszuüben (besonders vor Wahlen)

6.2 Kosten

37 Die Frage, ob überhaupt Kostenschätzungen oder -berechnungen durchgeführt werden, wurde 39mal bejaht (einmal verneint).
Nach Nennungshäufigkeit geordnet erstrecken sich die Kostenschätzungen auf den Aufwand (NH)

- aus dem materiellen Gehalt des Gesetzes	31
- für den verwaltungsinternen Vollzug des Gesetzes	30
- für den Vollzug des Gesetzes außerhalb der Verwaltung	21

36 Diesem günstigen Bild widerspricht allerdings die Ausrichtung der Aufmerksamkeit bei der Kostenschätzung auf (NH)

- Ausgaben, d.h. auf im Haushalt bereitzustellende Finanzmittel	22
- den verwaltungsmäßigen, vollzugsbewirkten Gesetzesaufwand (Sachkosten und Personalkosten)	14

40 An Schwierigkeiten bei der Kostenschätzung können - in der Reihenfolge der Nennungshäufigkeit ("in der Regel/ häufig") - auftreten:

- fehlendes Datenmaterial	24	(9)
- nicht vorausschätzbarer Arbeitsanfall beim späteren Vollzug	16	(17)

Von geringerem Gewicht sind:

- unzureichende Finanzmittel zu selbständig oder im Auftrag durchzuführenden Datenerhebungen	13	(18)
- fehlende Zeit zur Kostenberechnung	13	(20)
- fehlende Kenntnisse über Methoden der Datengewinnung	12	(19)
- ungenügende betriebs- und finanzwirtschaftliche Kenntnisse	12	(20)
- unvollständige Informationen über die Vollzugsorgane	10	(20)

Noch weniger bedeutsam eingeschätzt wurden (NH "selten / nie")

- unzureichende Kenntnisse über das Betroffenenverhalten	20	(9)
- mangelnde Mitwirkungsbereitschaft von einschlägigen Informanten	26	(5)

Hinzugefügt wurden folgende Schwierigkeiten:

- laufende Änderung der Daten durch Preisbewegungen
- aus ressortegoistischen und politischen Gründen sind Kostenberechnungen der Länder stark überzogen
- exakte Kostenschätzungen sind nur bei Mitwirkung der Länder durchzuführen

43 Daß die Qualität der Kostenschätzungen steigerbar ist, belegen die Antworten auf die Frage, ob Schätzungsgenauigkeiten bei langem Prognoseintervall eher auf veränderte Rahmenbedingungen oder auf unzureichende Verfahren zurückzuführen sind. Die geänderten Rahmenbedingungen wurden 14 mal, die Schätzverfahren dagegen 19 mal für Ungenauigkeiten verantwortlich gemacht.

...

42 Die Gewichtung dieser Schwierigkeiten spiegelt sich merklich bei der Einschätzung der Gründe für die Nichtdurchführbarkeit von Kostenermittlungen wider. Die Frage war so gefaßt, daß sechs Gründe in eine Rangfolge nach "Hauptursachen" (= 1) bis "geringste Bedeutung" (= 6) gebracht werden sollten. Das Ergebnis ist äußerst uneinheitlich. Nimmt man die ersten drei Rangplätze zusammen (= "wesentliche Gründe"), so ergibt sich (NH)

	"Rang 1/2/3"	
- fehlende Personalkapazität	13	(7)
- unzureichende Ermittlungs- und Berechnungsmethoden zur Lösungserprobung	14	(10)
- Zeitmangel	14	(11)

Auf die restlichen Rangplätze entfallen: (NH)

	"Rang 1/5/6"	
- fehlende statistische Daten	12	(12)
- fehlende Ermittlungs- und Berechnungsmethoden	10	(13)
- fehlende Unterweisung über die Einsatzmöglichkeiten geeigneter Ermittlungs- und Berechnungsmethoden	20	(3)

Als weitere Gründe werden genannt, daß

- Annäherungswerte speziell hinsichtlich des ansonsten auftretenden Arbeitsaufwandes wegen Mitwirkungsbedürftigkeit anderer Stellen ausreichen
- sich bei bestimmten Kosten der Eintrittszeitpunkt über einen längeren Zeitraum nicht genau vorausschätzen läßt
- der Vorabschätzungs- und Ermittlungsaufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zu den tatsächlich anfallenden Kosten steht
- die Durchführungskosten in erster Linie von den Ländern ermittelt werden

41 Bezüglich der Verläßlichkeit von Kostenschätzungen und der Kenntnisgewinnung über die später tatsächlich gesetzesbedingt auftretenden Kosten haben sich folgende Meinungen gebildet: (NH)

- Über den Verläßlichkeitsgrad lassen sich immer nur dann Aussagen machen, wenn die späteren Kosten als erheblich über den veranschlagten Kosten liegend zurückgemeldet werden	16

...

- Die Verläßlichkeit der Kostenberechnung ist nicht beurteilbar, da trotz Übereinstimmung zwischen veranschlagten und aufgetretenen Kosten den jeweiligen Erhebungs- bzw. Berechnungszeitpunkten völlig unterschiedliche Kostenfaktoren eine Rolle gespielt haben 13

- Unabhängig von den Rückmeldungen setzen selbständige Bemühungen um Informationen über Kostenwirkungen bei kostenintensiven Gesetzen ein 5

6.3 Sprachliche Abfassung des Entwurfs

46 Schon bei der Umsetzung von Informationen in einen ersten Entwurf könnten sich bevorzugt gewisse Ausdrucksformen und Sprachmuster durchsetzen, ohne daß dies von der Regelungsmaterie her zwingend erforderlich sein müßte. Auf die Frage nach den diesbezüglich größten "Durchsetzungschancen" ergab sich die Rangfolge: (NH)

1. juristische Sprache 23 (Rang 2: 12)
2. Fachsprache 16 (Rang 1: 9; Rang 3: 10)
3. Umgangssprache 24 (Rang 1: 2; Rang 2: 9)

56 Während des Gesetzesentwicklungsprozesses ist zum Verhältnis "juristisches Element" - "fachliches Element" folgendes festzuhalten: (NH)

	"in der Regel"	"häufig"	"selten"	"n
- Weil vorrangig Juristen als Fachreferenten tätig sind oder aber bei der Gesetzesentwicklung Juristen und Nichtjuristen eng zusammenarbeiten, kann zwischen rechtlicher und fachlicher Sichtweise im Entwurfsprozeß nicht unterschieden werden	20	11	6	1
- Die juristische Sichtweise kommt von Beginn der Entwicklungsarbeiten an zum Tragen und beeinflußt schon hier die fachliche Lösung	7	15	6	0

...

61 Die Beteiligung der Gesellschaft für Deutsche Sprache gemäß § 37 GGO II wird offenbar in der Minderzahl der Fälle praktiziert. Diese Vorschrift wird nach dem Votum von 13 Teilnehmern immer befolgt, 24 Teilnehmer stellten die Befolgung und Befolgbarkeit mit den Argumenten in Abrede, daß

(Einzelnennungen)

- die Beteiligung überflüssig ist,
- die Vorschläge der Gesellschaft für Deutsche Sprache meist nicht berücksichtigt werden könne
- die Beteiligung wegen Zeitmangel unterbleibt
- die Gesellschaft für Deutsche Sprache über wenige einschlägige Erfahrungen verfügt und im übrigen die Sprachprobleme selbst nicht beherrscht
- die Gesellschaft für Deutsche Sprache selbst nicht über ausreichende Kapazitäten zur ständigen Einbeziehung in die Entwurfsbegutachtung verfügt
- die Beteiligung generell nur von geringem Nutzen ist
- die Vorschrift oft deshalb nicht durchführbar ist, weil ein komplizierter Entwurf nicht von Außenstehenden, mit der Sache überhaupt nicht Vertrauten, "sprachlich verbessert" werden kann (sprachliche Änderung = materielle Änderung)

62 Wird die Gesellschaft für Deutsche Sprache eingeschaltet, so erstreckt sich in der Regel und häufig ihre Beteiligung auf (NH)

	"in der Regel/häufig"	
- die Überprüfung hinsichtlich Grammatik, Satzbau und Zeichensetzung	17	(5)
- die Überprüfung von Sprachstil und Ausdrucksweise	17	(6)
- die Übereinstimmung der Formulierungen insgesamt mit dem Dudenstandard	13	(8)
- die Gewährleistung umgangssprachlicher Verständlichkeit	12	(9)
- die Überprüfung von Begriffsbedeutung und Wortsinn (Semantik)	12	(10)

...

63 Im Ergebnis bestehen die auf die Gesellschaft für Deutsche Sprache zurückführbaren Änderungen darin, daß (NH)

	"in der Regel/häufig"	
- grammatikalische, syntaktische Mängel und Fehler in der Zeichensetzung ausgeräumt sind	13	(6)
- Sprachstil und Ausdrucksweise verbessert werden	13	(9)
- die Verständlichkeit insgesamt erhöht wurde	11	(10)
- die Verständlichkeit für den Rechtsbetroffenen verbessert wurde	8	(12)
- begriffliche und definitorische Veränderungen vorgenommen wurden	2	(19)

64 Generell ist dennoch der Einfluß der Gesellschaft für Deutsche Sprache auf die Abfassung des Entwurfs nicht als gering zu veranschlagen. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild: (NH)

	"in der Regel/häufig"	
- Die Gegenvorschläge der Gesellschaft für Deutsche Sprache werden übernommen	19	(5)
- Soweit Formulierungen bemängelt werden, bemüht sich der Gesetzgebungsreferent selbst um Abhilfe	17	(3)
- Aufgrund sachlicher Erwägungen wird trotz aufgezeigter Mängel und Gegenvorschläge an der ursprünglichen Formulierung festgehalten	10	(11)
- Selbst auf Kosten umgangssprachlicher Verständlichkeit wird aus sachlichen Gründen an den Spezialformulierungen festgehalten	8	(11)

65 Bei den während des gesamten Prozesses der Entwurfsausarbeitung vorgebrachten Einwänden gegenüber juristischer und sprachlicher Abfassung wird mehrheitlich geprüft, ob und ggf. in welchem Umfang von derartigen Einwendungen der materielle Gehalt der Regelung berührt wird:
33 ("immer") : 4 ("häufig") : 1 ("eher zufällig")

...

Sollte es sich herausstellen, daß der materielle Gehalt von den bemängelten Formulierungen bzw. Änderungsvorschlägen betroffen ist, dann wird wie folgt verfahren: (NH)

	"in der Regel/häufig"	:	"selten/nie
- Soweit möglich, wird der für die Regelung zuständige Fachmann nochmals einbezogen, um ggf. materielle Änderungen auf Zielvereinbarkeit hin zu prüfen	25	:	9
- Auf solche Einwände hin werden vom "federführenden Referat" selbst neue Formulierungsvorschläge erarbeitet, die den materiellen Gehalt nicht oder nur in einem vertretbaren Ausmaß berühren	22	:	12
- Das federführende Referat nimmt die Prüfung und Änderung (ohne Rücksprache mit dem Fachmann) selbst vor	15	:	19
- Die sprachliche und juristische Formulierung der nicht akzeptierten Bestimmungen zeigen bei näherer Prüfung, daß zu Recht auch materielle Änderungen zweckmäßig sind. Es erfolgt eine Einigung im Bewußtsein der vorgenommenen materiellen Änderungen	10	:	23

7. Durchführung spezieller Prüfungen

35 Vor der Entscheidung zugunsten einer oder mehrerer Lösungsalternativen, die im Entwurf zum Zuge kommen sollen, werden spezielle Prüfungen vom Referenten bzw. im Referat durchgeführt. Bei der Fragestellung interessiert in erster Linie, wie (methodisch) diese Prüfungen angestellt werden. Die Gewichtung der Prüfinteressen bzw. Kriterien läßt sich aus der Anzahl der von den Befragten überhaupt beachteten Kriterien bestimmen.
Nachstehend werden die Prüfkriterien in der Reihenfolge ihrer durch Angabe von Prüfungsarten dokumentierten Berücksichtigungshäufigkeit aufgeführt. Bei den nach Nennungshäufigkeit geordneten Prüfarten erfolgt eine Beschränkung auf die bis 5 und häufiger genannten Arten.

...

1. Verwaltungspraktikabilität (NH: 37)

Prüfarten:

1.	eigenes Durchspielen von später denkbaren Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung	18
2.	Anwendung der Lösung auf selbstkonstruierte oder aufgearbeitete Rechtsfälle	15
3.	Beratungen in der Arbeitsgruppe	12
4.	Nachfrage bei persönlich bekannten Sachverständigen	7

Zusätzliche Angaben:
- Einschaltung sachkundiger Stellen
- Befragen der Anwender (Länder)
- Gutachten der betroffenen Verwaltungen
- Nachfragen bei zuständigen Kollegen im Geschäftsbereich
- Ressortbesprechung

2. Eindeutige und widerspruchsfreie Formulierung (NH: 33)

Prüfarten:

1.	Anwendung der Lösung auf selbst konstruierte oder aufgearbeitete Rechtsfälle	18
2.	eigenes Durchspielen von später denkbaren Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung	15
3.	Beratungen in der Arbeitsgruppe	10

Zusätzliche Angaben:
- Mitwirkung von Betroffenen
- Befragen der Anwender (Länder)
- BMJ
- Nachfragen bei zuständigen Kollegen im Geschäftsbereich

3. Bürgerfreundlichkeit/ Verständlichkeit (NH: 32)

Prüfarten:

1.	eigenes Durchspielen von später denkbaren Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung	15
2.	Anwendung der Lösung auf selbst konstruierte oder aufgearbeitete Rechtsfälle	14
3.	Beratungen in der Arbeitsgruppe	5

Zusätzliche Angaben:
- Befragen der Anwender (Länder)
- Hinzuziehung der Gesellschaft für Deutsche Sprache
- Ressortbesprechungen

...

4. Justiziabilität (NH: 30)

Prüfarten:

1.	Anwendung der Lösung auf selbstkonstruierte oder aufgearbeitete Rechtsfälle	21
2.	eigenes Durchspielen von später denkbaren Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung	8

Zusätzliche Angaben:

- Ressortbesprechungen

5. Kostenmäßige Auswirkung auf Verwaltung und Bürger (NH: 30)

Prüfarten:

1.	Überschlägige Berechnungen	16
2.	Vorausschätzungen	16
3.	Nachfrage bei persönlich bekannten Sachverständigen	5

Zusätzliche Angaben:

- Gutachten von betroffenen Verwaltungen
- Nachfragen bei zuständigen Kollegen im Geschäftsbereich
- Befragen der Anwender (Länder)

6. Zweckeignung (NH: 29)

Prüfarten:

1.	eigenes Durchspielen von später denkbaren Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung	17
2.	Anwendung der Lösung auf selbstkonstruierte oder aufgearbeitete Rechtsfälle	12
3.	Beratungen in der Arbeitsgruppe	

Zusätzliche Angaben:

- Befragen der Anwender (Länder)
- Gutachten

...

7. Personalaufwand beim Vollzug (NH: 27)

Prüfarten:

1.	Überschlägige Berechnungen	10
2.	Vorausschätzungen	10
3.	Beratungen in der Arbeitsgruppe	5
4.	Nachfragen bei persönlich bekannten Sachverständigen	5

Zusätzliche Angaben:

- Einschalten sachkundiger Stellen
- Befragen der Anwender (Länder)
- Nachfragen bei zuständigen Kollegen im Geschäftsbereich
- Mitwirkung Betroffener

8. Rechtsförmlichkeit (NH: 27)

Prüfarten:

1.	Anwendung der Lösung auf selbstkonstruierte oder aufgearbeitete Rechtsfälle	9
2.	eigenes Durchspielen später denkbarer Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung	5

Zusätzliche Angaben:

- Einschaltung sachkundiger Stellen
- Beteiligung des BMJ
- Ressortbesprechungen

9. Wirtschaftlichkeit (NH: 25)

Prüfarten:

1.	Vorausschätzungen	13
2.	Überschlägige Berechnungen	12
3.	Beratungen in der Arbeitsgruppe	6
4.	Nachfragen bei persönlich bekannten Sachverständigen	6

Zusätzliche Angaben:

- Einschaltung sachkundiger Stellen
- Befragen der Anwender (Länder)
- Nachfragen bei zuständigen Kollegen im Geschäftsbereich
- Mitwirkung Betroffener

...

10. Längerfristig sichergestellte erwünschte Wirksamkeit (NH: 24)

Prüfarten:

1.	Anwendung der Lösung auf selbstkonstruierte oder aufgearbeitete Rechtsfälle	11
2.	eigenes Durchspielen später denkbarer Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung	9
3.	Beratungen in der Arbeitsgruppe	6
4.	Überschlägige Berechnungen	5

11. Auswirkungen auf die Umwelt (NH: 18)

Prüfarten:

1.	Nachfragen bei persönlich bekannten Sachverständigen	5

Zusätzliche Angaben:

- Mitwirkung der Betroffenen

12. Verbraucherpreisniveau/ Preisniveau (NH: 15)

Prüfarten:

1.	Vorausschätzungen	7

13. Einzelpreise (NH: 14)

(Vorausschätzungen 4)

Nach den insgesamt je Prüfungsart festzustellenden Nennungen ergibt sich die Rangfolge:

(Summe der NH je Prüfungsart über alle Kriterien)	ab NH 5	total
1. Anwendung der Lösung auf selbstkonstruierte oder aufgearbeitete Rechtsfälle	99	106
2. eigenes Durchspielen von später denkbaren Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung	87	94
3. Beratungen in der Arbeitsgruppe	55	66
4. Vorausschätzungen	48	54
5. überschlägige Berechnungen	43	53
6. Nachfragen bei persönlich bekannten Sachverständigen	28	50
7. Gutachten des Referenten zu einzelnen Lösungen		23
zusätzliche Angaben		58

...

38 Besonders nachgefaßt wurde zur Berechnung der bei der Ausführung des Gesetzes insgesamt entstehenden Personalkosten. Es wird hierbei wie folgt verfahren: (NH)

	"in der Regel"	"häufig"	"selten"	"nie"
- Bei den Bundesländern werden Ermittlungen durchgeführt	13	5	5	6
- Überschlägige Hochrechnung der verwaltungsintern vorgegebenen Durchschnittswerte	10	9	7	4
- Von Vertretern der späteren Rechtsanwender (z.B. Kommunale Spitzenverbände) werden Anhaltswerte mitgeteilt	10	7	8	3
- Es werden Berechnungen auf der Basis verwaltungsinterner Anhaltswerte und zurückliegender Daten durchgeführt	5	11	9	0
- Aus einem Praxistest oder Modellversuch, mit dem ggf. eine Personalaufwandsschätzung verbunden wurde, können Berechnungsgrundlagen gewonnen werden	0	2	10	15

An weiteren Verfahrensweisen wurden genannt:

- Gutachtenerstellung bei der Arbeitsplatzbewertung
- Vergabe eines speziellen Gutachtens
- Tätigwerden der Unterabteilung "mathematisch-finanzielle Fragen der Sozialpolitik" (BMAS)

50 Im Zusammenhang mit der Durchführung von Prüfungen wurde von den Befragungsteilnehmern eine Stellungnahme darüber erbeten, ob sie den ersten (noch unverbindlichen) Referentenentwurf als geeignet für die Erprobung durch Verwaltungsplanspiele (Praxistest/ Planspiel) erachten bzw. welchen Zeitpunkt sie für derartige Tests günstiger ansehen.

Für geeignet halten den Zeitpunkt des Vorliegens eines ersten Entwurfs 25 Teilnehmer. Verneint wurde die Frage von 13 Teilnehmern.

...

Von den 13 Nennungen erachten als günstigeren Zeitpunkt (NH)

-	den Abschluß der Beteiligung der Länder	1
-	das Stadium des Vorentwurfs (soweit überhaupt möglich)	2
-	den Abschluß von Hearings, Sachverständigengutachten und Stellungnahmen der Verbände (aber vor offiziellem Abschluß des Referentenentwurfs)	1

Weitere drei Teilnehmer schränken die Zweckmäßigkeit von Verwaltungsplanspielen auf eher wenige Gesetzesentwürfe ein; wegen Zeitmangels stellt ein weiterer Teilnehmer die Durchführbarkeit von Tests infrage; und lediglich mit sechs Nennungen wird die Prüfbarkeit von Gesetzen mittels Verwaltungsplanspielen (teilweise ohne Begründung) überhaupt bestritten.

8. Entscheidungskriterien und Entscheidungsspielraum des Gesetzgebungsreferenten

8.1 Entscheidungskriterien und Entscheidungsverhalten

34 Zumindest vom Selbstverständnis der Betroffenen her scheint die Vorstellung einer auf Kostengünstigkeit ("Sparsamkeit") fixierten Entwurfsausarbeitung verzerrt.
So fiel die Antwort auf die Frage nach Effektivitäts- oder Effizienzorientierung bei der Auswahl von Lösungsalternativen eindeutig zugunsten des Effektivitätsaspektes aus: Hierauf entfielen 31 von 38 Nennungen.

44 Bei informationsbedingter Unsicherheit über voraussichtliche Wirkung und Praktikabilität von konzipierten Regelungen wird - nach Nennungshäufigkeit geordnet - wie folgt verfahren: (NH)
(Mehrfachnennungen waren zugelassen)

1.	Es wird versucht, über Gutachten, Befragung von Experten, Erhebungen bei Verwaltungsbehörden die Informationslücke zu schließen	31

...

2. Derartige Regelungen werden im internen Kreis durchgespielt oder erprobt 12

3. Möglicherweise aus Zeitgründen wird ein materiell anderer Regelungsvorschlag erarbeitet, bei dem derartige Informationsprobleme nicht auftreten 7

Die weiteren bzw. ergänzten Verhaltensvorschläge wurden kaum in Betracht gezogen:

- Verdeckung der Informationsdefizite durch allgemeine Formulierung (Generalklauseln, unbestimmte Rechtsbegriffe)
- Die Regelung wird trotz Informationslücken in den Entwurf aufgenommen
- Es findet eine Abstimmung mit Länderbehörden und Kommunalen Spitzenbehörden statt.

47 Auf die Frage nach dem Stellenwert von Kenntnissen über die vermutlichen Wirkungen von Lösungsalternativen ergab sich folgendes Bild bei unterschiedlichen Konstellationen: (NH)

	"trifft meistens zu"	
- Es liegen begründbare Vermutungen über den voraussichtlichen Wirkungserfolg vor	24	(12)

	"manchmal"	:	"selten"	
- Bei identischen Wirkungsungewißheiten von Lösungsalternativen entscheidet das Kriterium der Kostengünstigkeit	14	:	18	(3)

	"meistens"	:	"manchmal"	:	"selten"	
- Bei identischen Wirkungsungewißheiten von Lösungsalternativen entscheiden ziel- und auftragsbegründete Plausibilitätsaspekte	10	:	4	:	17	(4)

33 Als Entscheidungskriterien bei der Auswahl von Alternativen zu Lösungskonzeption und Lösungsinstrumentarium haben großes Gewicht (NH)

	"großes Gewicht"	
- Rücksichtnahme auf die vermutliche politische Durchsetzbarkeit	37	(2)
- Berücksichtigung von Kosten und Ausgaben	30	(9)

...

	"großes Gewicht"	
- Unterstellte Lösungserwartungen seitens des Auftraggebers	25	(9)
- eigene Ergebnisvorstellungen, auf die hin der Auftrag interpretiert wird	19	(17)

Geringes Gewicht erhalten dagegen

(NH "geringes Gewicht"/ "unwichtig")

- Vermeidung von Regelungen, die in die Kompetenz anderer Ressorts fallen	25	(12)
- Vermeidung zustimmungsbedürftiger Gesetze	32	(5)

An weiteren Faktoren bzw. Kriterien werden genannt:

- Frühzeitige Entscheidung der Ressortleitung
- Berücksichtigung von Alternativen mit Praxisnähe und Überprüfbarkeit

Schließlich werden die in der GGO II aufgeführten Prüfvorschriften genannt (Auswirkungen auf Wirtschaftszweige, praktische Handhabbarkeit durch Anwender und Betroffene)

45 In jenem Konfliktfall, wo zwei Regelungsalternativen mit einerseits sachlich optimaler, dafür aber politisch umstrittener Lösung und andererseits mit politisch erfolgsversprechender, dafür aber sachlich weniger zweckmäßige Lösung vorliegen, stellt sich das Entscheidungsverhalten wie folgt dar: (NH) (Mehrfachnennungen waren zulässig)

- Anstelle eigenhändiger Entscheidung werden die beiden Alternativen der nächst höheren Entscheidungsinstanz vorgelegt, wobei die eigene Position deutlich gemacht wird	35
- Die politisch "unbequeme" aber sachlich angemessene Lösung wird vertreten	13
- Zugunsten der Durchsetzungsfähigkeit wird die politisch erfolgsversprechendere Lösung vertreten	6

Eine Entscheidungsüberlassung an die nächst höhere Instanz ohne eigene Stellungnahme kommt nicht vor.

...

8.2 Entscheidungsspielraum

2 Über einen erheblichen Entscheidungsspielraum bei der Entwurfsausarbeitung verfügt der Gesetzgebungsreferent zunächst aufgrund der geringen Spezifikation des Arbeitsauftrages.
Der häufigste Fall ist eine lediglich zielbezogene, bezüglich möglicher Lösungen aber offene Auftragsfassung: 33 ("häufig").
Als selten oder nie vorkommend eingeschätzt werden dagegen: (NH)

	"selten/	nie"
- ein Arbeitsauftrag mit vorgegebenem Lösungsweg	30	(6)
- ein Arbeitsauftrag, der in Zielsetzung und Lösungsweg eher unbestimmt ist	25	(8)
- generell unbestimmte, nur allgemeine Aufforderungen zum Tätigwerden		

Immerhin werden von jeweils 8 Teilnehmern die letzten beiden Konstellationen als häufig zutreffend geschildert, was - wie gezieltes Nachfragen ergibt - nicht auf bestimmte Ressorts beschränkt ist.

12 Unabhängigkeit des Referenten besteht bei der Entscheidung über die Erschließung von Informationsmaterialien, soweit dafür noch keine zusätzlichen Finanzmittel erforderlich sind.
Selbst entscheiden können (NH)

- immer	26
- häufig	13
- nur gelegentlich	1

25 Explizit nach dem Entscheidungsspielraum gefragt wurde für die Arbeitsschritte bei der inhaltlichen Konzipierung des Entwurfs.
Nach der Nennungshäufigkeit für die Einschätzung "hoch" geordnet ergibt sich die Rangfolge: (NH)

...

		"hoch"	"mittel"	"gering"
1.	Festlegung der zweckbezogenen Instrumentarien und Maßnahmen	21	10	5
2.	Erste Abstimmung von Instrumenten und Einzelzwecksetzungen	19	14	3
3.	Erwägung von Ausnahmeregelungen, Besonderheiten	18	19	1
4.	Ableitung von Einzelzwecksetzungen	13	10	1
5.	Konkretisierung des Gesetzesziels	10	13	13

58 Für einige, als besonders konflikthaft vorstellbare Situationen wurde um die Einschätzung des eigenen Durchsetzungsvermögens sowie um die Beurteilung des Durchsetzungsvermögens des unmittelbaren Vorgesetzen gebeten.

Generell ist festzustellen, daß - in dieser Form durchaus überraschend - in den meisten der abgefragten Situationen das Durchsetzungsvermögen des Vorgesetzten nicht signifikant höher als das eigene eingeschätzt wird: (NH)

		"hoch"	"mittel"	"gering"
- Entscheidung über die Beteiligung anderer Referate des eigenen Ressorts				
	Gesetzgebungsreferent	29	6	3
	Vorgesetzter	31	3	4
- Vorschlag über die Beteiligung von Referenten anderer Ressorts				
	Gesetzgebungsreferent	21	13	4
	Vorgesetzter	25	8	5
- Entscheidung über die Beteiligung von externen Interessengruppen				
	Gesetzgebungsreferent	10	23	4
	Vorgesetzter	13	20	4

...

Eine merkliche Diskrepanz tritt bei folgenden Situationen ein:

- Entscheidung über die Vergabe von Gutachten

Gesetzgebungsreferent	8	18	11
Vorgesetzer	13	20	4

- Auswahl weiter zu verfolgender Lösungsalternativen

Gesetzgebungsreferent	15	18	5
Vorgesetzter	20	13	5

Das größte Gefälle (Umkehrung im Mittelbereich) aber besteht bei der

- Entscheidung über die Durchführung aufwendiger Entwurfsprüfungen und -tests

Gesetzgebungsreferent	2	10	25
Vorgesetzter	6	20	10

9. Beurteilung der Verfahrensorganisation

69 Meistens sind mit der Entwurfserarbeitung spezielle (Fach-) Referate in den Ministerien befaßt. Im Zusammenhang mit den anderweitig denkbaren Formen der Zuständigkeitsorganisation zeigt sich folgendes Meinungsbild: (NH)

	"häufig"	"selten"	"nie"
- Spezielle Referate sind für die Entwurfsarbeit zuständig	35	2	2
- Mit der Entwurfserarbeitung ist hauptsächlich eine Abteilung befaßt	13	9	12
- Es werden ressortintern spezielle Projektgruppen zur Entwurfsentwicklung gebildet	0	31	6
- Es werden ressortübergreifend spezielle Projektgruppen zur Entwurfsentwicklung gebildet	1	18	17
- Mit der Entwurfsausarbeitung befaßt sich das ganze Ressort	1	2	30

...

9 Die Meinungen zu Notwendigkeit und Vorteilen von Arbeitsgruppen bei der Entwurfsausarbeitung sind eher uneinheitlich. Der Ansicht, daß zu wenig Arbeitsgruppen gebildet werden, stimmen 17 Teilnehmer zu, 23 Teilnehmer lehnen diese Einschätzung ab.

10 Als eine Ursache erheblicher Gesetzesmängel erachten 12 Teilnehmer die zu seltene Bildung von Arbeitsgruppen. Von 28 Teilnehmern wird dieser Ansicht widersprochen.

11 Zur Abhilfe von möglicherweise auf zu geringe Arbeitsgruppenbildung zurückführbare Qualitätseinbußen votieren bei insgesamt 15 Nennungen 8 Teilnehmer für mehr ressortinterne Arbeitsgruppen, während 7 Teilnehmer ressortübergreifende Arbeitsgruppen vorziehen.

70 Eine bessere Organisation der Gesetzesentwurfserarbeitung können sich 21 Teilnehmer vorstellen, keine Verbesserungsnotwendigkeit sehen 16 Teilnehmer.
Die erbetene Stellungnahme zum jeweiligen Votum wurde verschiedentlich zum Anlaß genommen, die Entwurfspraxis und Gesetzgebung generell zu beurteilen. Kritik und Verbesserungsvorschläge betrafen:

a) Systembedingter Zeitmangel und dadurch begrenzte Verbesserungsmöglichkeiten der Entwurfserarbeitung

"Gesetze erarbeiten ist hauptsächlich ein Zeitproblem wegen der Vorgaben innerhalb einer Legislaturperiode".

"Planspiele und Praxistests würden einen zu hohen Zeitaufwand erfordern. Zeitmangel ist auch häufig die Ursache von Fehlern, die im weiteren Gesetzgebungsverfahren in Gesetzentwürfe gelangen. Werden Gesetzentwürfe in den Ausschüssen des Bundestages geändert, ist meist eine gründliche Prüfung aller Konsequenzen für das zu beschließende Gesetz und für andere Rechtsgebiete nicht mehr möglich. Vielleicht ließe sich diese Fehlerquelle durch eine - auch aus anderen Gründen zu erwägende - Verlängerung der Legislaturperiode eindämmen".

(Sicherzustellen ist die) "sorgfältige Vorbereitung bei ausreichender Zeit zur Beschaffung der notwendigen tatsächlichen Erkenntnisse.

...

Dies läßt sich jedoch durch organisatorische Regelungen unterhalb von Grundgesetzänderungen kaum erreichen, sondern nur durch politische Entscheidung im Einzelfall, die indessen von den jeweils bestehenden Mehrheiten abhängt. Hauptmangel ist damit der Wettlauf zwischen Regierung, Parlament (Fraktionen) im Bundesrat bei jedem auch nur entfernt als regelungsbedürftig angesehenen Sachverhalt".

b) Notwendigkeit organisatorischer Verbesserung

"Es bedarf keiner besonderen Organisation, wenn die persönliche Bereitschaft zu intensiver Zusammenarbeit vorhanden ist. An dieser fehlt es jedoch oft, und dann hilft auch eine andere Organisation nicht."

"Angesichts der Vielgestaltigkeit der Gesetzgebungsarbeiten besteht das Problem nicht so sehr in der im wesentlichen durch die GGO und die Ministerialstrukturen vorgegebene Organisationsform, sondern darin, wie diese Organisationsform, die in sich relativ flexibel ist, in der Praxis angewendet wird. Entscheidend für die fachliche und "politische" Qualität eines Gesetzentwurfs ist es, bei der Ausarbeitung die betroffenen Kreise (Sachverständige, Verbände, Ressorts, Länder u.a.). so zu beteiligen, daß sich die fachlichen und interessenbedingten Gesichtspunkte sauber artikulieren können, um bei der Gesetzgebung berücksichtigt werden zu können."

c) Verbesserungsvorschläge zur Verfahrensorganisation

"Die Zusammenarbeit der beteiligten Ressorts, insbesondere die frühzeitige Abstimmung, ist aus meiner Sicht nicht optimal".

"Zu verbessern wäre der Zuschnitt der Gesetzgebungskompetenzen zwischen und in den Ressorts."

"Engere Verbindung und Koordinierung zwischen federführendem Fachreferat und Rechtsreferat sowie Planungsreferat."

d) Verbesserungsvorschläge zur Arbeitsorganisation

"Trennung" der Entwurfsarbeit von der Tagesarbeit, um ungestört und konzentriert arbeiten zu können (d.h. Gründung spezieller Gesetzgebungs-Teams)".

"Das Fachreferat, das das Gesetz formuliert, sollte möglichst von Technik (Verfahrensfragen, Aufstellung eines Zeitplans, Beachtung der Formularien lt. GGO etc.) freigestellt werden, d.h. Bildung eines Referats, das in Verfahrensfragen tätig wäre."

...

"Vor allem von den Möglichkeiten der Bildung spezieller ressortinterner (und ggf. ressortübergreifender) Projektgruppen sollte mehr Gebrauch gemacht werden." (Mehrfach).

"Bildung kleiner Arbeitsgruppen (etwa 3) aus der Fachabteilung und ggf. der Allgemeinen Abteilung mit zeitlich befristeter Freistellung."

e) Sonstige Vorschläge

"Mehr Gelegenheit zur Erprobung in der Praxis".

"Beständigkeit der politischen Planung; Plausibilität der politischen Prioritätensetzung; Transparenz der politischen Zielvorstellungen; Harmonisierung der Verfahren zur Erarbeitung von Gesetzesvorhaben durch Harmonisierung der Denkweise der Beteiligten im Wege ministerieller Fortbildung."

"Antizipierte Rechtsförmlichkeits- und Verwaltungsförmigkeitsprüfung bereits bei der Entwurfsbearbeitung durch bearbeitenden Referenten anhand von Kriterienkatalogen; selektive Testverfahren;
Praxistest in der Regel erst ex post über wirkungsanalytische Methoden; Rückkoppelungsinstrumente impact - Programmevaluierung."

"Ernsthafte Überprüfung, ob der betreffende Tatbestand tatsächlich regelungsbedürftig ist (Beispiel: Schul- und Hochschulbereich, der in zunehmendem Maße reglementiert wird, ein Vergleich mit England und den USA zeigt, daß dies nicht in allen Fällen erforderlich ist."

"Die Verbesserung der Datenlage, insbes. Statistiken, ist in manchen Bereichen dringend erforderlich, um fundierte Gesetzgebungsarbeit zu ermöglichen."

"Verzicht auf zu detaillierte Einzelregelungen, dafür mehr Ermessen für die Verwaltung."

10. Unterweisung und Beurteilung der Qualifizierung zum Gesetzgebungsreferenten

77 Von 34 Teilnehmern wurden 19 auf die Tätigkeit der Entwurfsausarbeitung nicht besonders vorbereitet.
Wenn eine Vorbereitung stattfindet, so wird diese geleistet durch (NH) (Mehrfachnennungen möglich)

-	allgemeine Fort- und Weiterbildung	7
-	Hochschulstudium	6

...

- Referendariat 6
- ministerieninterne Fortbildung 6

sowie durch

- Lernen bei qualifiziertem Referenten

78 Auf das Rechtsgebiet (Umweltschutz, Familienrecht ...), in dem gegenwärtig gearbeitet wird, wurden 16 von 34 Teilnehmern nicht besonders vorbereitet.
Fand eine Vorbereitung statt, so wurde sie geleistet durch (NH)
(Mehrfachnennungen möglich)

- Hochschulstudium 12
- Referendariat 9
- allgemeine Fort- und Weiterbildung 6
- ministerieninterne Fortbildung 5

sowie durch

- Praxis
- (steuerrechtliche Spezialschulen)

80 Die Vorbereitung auf die Tätigkeit eines mit Gesetzesentwicklung befaßten Referenten sollte nach Meinung der Teilnehmer ansetzen
(Rangfolge nach NH, Mehrfachnennungen möglich)

- bei der ministerieninternen Fortbildung 25
- bei der allgemeinen Fortbildung 12
- beim Selbststudium 11
- im Referendariat 6
- im Universitätsstudium 5

Die fachliche Vorbereitung auf das Rechtsgebiet eines mit Gesetzesentwicklung befaßten Referenten sollte einsetzen
(Rangfolge nach NH, Mehrfachnennungen möglich)

- bei der ministerieninternen Fortbildung 16
- bei der allgemeinen Fortbildung 11
- beim Selbststudium 10
- beim Universitätsstudium 10
- im Referendariat 6

...

III AUSWERTUNG DER ERGEBNISSE

Vorbemerkung

1. Merkmale der Befragungsteilnehmer
2. Prozeßschilderung der Entwurfsausarbeitung bis zur Formulierung der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates
3. Praxis und Schwierigkeiten weiterer Informationsbeschaffung
4. Interne Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse
5. Politischer Prozeß und Außenverhältnis

5.1 Informationsbeschaffung

5.2 Reaktion auf Gegenrechnungen von Interessengruppen und/ oder Bundesländern

5.3 Verfahren bei konfliktträchtiger Zustimmungsbedürftigkeit

6. Praxis und Beurteilung formaler Prüfungs- und Informationspflichten

6.1 Datenblattverfahren

6.2 Kosten

6.3 Sprachliche Abfassung des Entwurfs

7. Durchführung spezieller Prüfungen
8. Entscheidungskriterien und Entscheidungsspielraum des Gesetzgebungsreferenten

8.1 Entscheidungskriterien und Entscheidungsverhalten

8.2 Entscheidungsspielraum

9. Beurteilung der Verfahrensorganisation
10. Unterweisung und Beurteilung der Qualifizierung zum Gesetzgebungsreferenten

Vorbemerkung

Die Auswertung hält sich weitestgehend an die Gliederung der Ergebnisaufbereitung des Fragebogens. Sie versucht sowohl eine Kommentierung wie auch Interpretation der Befragungsresultate.

Die eingeklammerten Ziffern sind mit den Nummern der jeweils behandelten Fragen identisch.

...

1. Merkmale der Befragungsteilnehmer

Zu den Einzelmerkmalen, nach denen sich der befragte Kreis von Gesetzgebungsreferenten zusammensetzt, wird auf die Ergebnisaufbereitung verwiesen. Hier sei nur auf einige Aspekte eingegangen. Erwartungsgemäß besitzt die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer ein rechtswissenschaftliches Studium (71). Auch als Indiz für das Lebensalter gedacht, zeigt sich anhand der Daten des Studienabschlusses, daß ein guter Querschnitt erreicht wurde. Vor 1960 haben 16 Teilnehmer, nach 1969 4 Teilnehmer Examen abgelegt (72). Die Angaben über Dauer und Art der Tätigkeitsbereiche vor Eintritt in das derzeitige Ministerium verdichten sich für die allgemeine Verwaltung/ Fachverwaltung und Kommunalverwaltung sowie für Ministerien und Justizbehörden. Die Mehrheit der Teilnehmer stieß schon früh zum derzeitigen Ministerium (73). Daß überwiegend in der Gesetzesentwicklung erfahrene Referenten angesprochen wurden, belegen die Angaben zu den Fragen 75 bis 76. Länger als 10 Jahre einschlägige Beschäftigung trifft für etwa ein Drittel der Teilnehmer zu. Gegenstand der Entwurfsarbeit sind in erster Linie Eingriffsgesetze und sodann Leistungs- und Justizgesetze. Lediglich in jeweils einem Fall lag eine Beschäftigung mit Organisationsgesetzen, Wahl-/ Parteiengesetz und Datenschutzgesetz vor (81). Im Vordergrund standen bei den Teilnehmern Novellierungen vor der Neuentwicklung und Reform von Rechtsvorschriften (82). Innerhalb der Entwicklung von Rechtsvorschriften lag der Tätigkeitsschwerpunkt vorzugsweise auf der Erarbeitung (Vorprüfung und Kontrolle/ Entscheidung) (83).

...

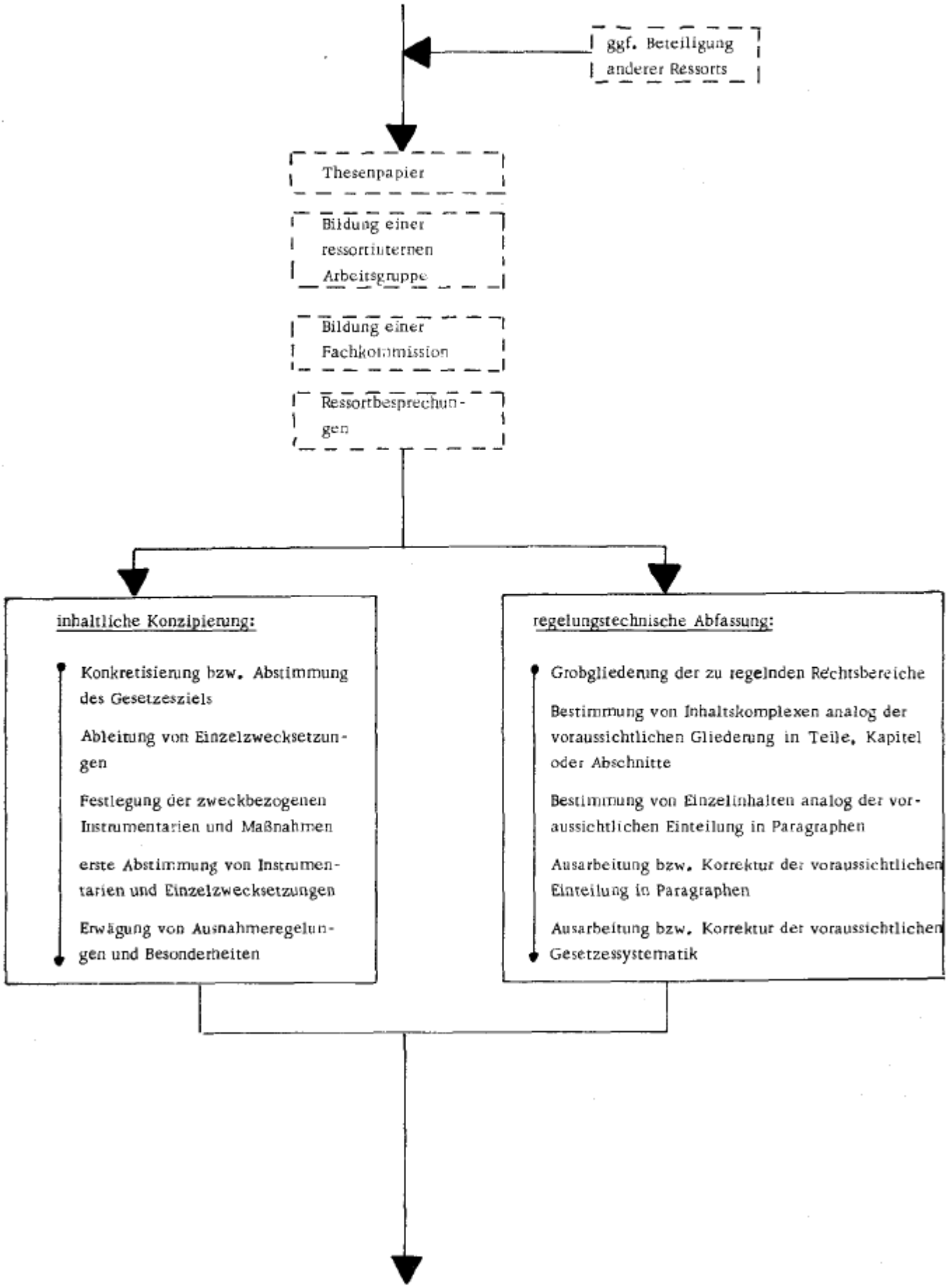
2. Prozeßschilderung der Entwurfsausarbeitung bis zur Formulierung der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates

Aus den Antworten zu den Fragen 3, 4, 5, 18, 19, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 48, 49, 67 und 68 läßt sich der Ablauf des weitestgehend administrationsinternen Prozesses der Entwurfsausarbeitung skizzieren. Die in der Grafik angegebenen durchgezogen eingerahmten Aktivitäten repräsentieren jeweils mehrheitlich gleichlautend getroffene Beurteilungen. Gestrichelt eingekastete Aktivitäten symbolisieren "Eventualaktivitäten", für deren Auftreten und Einordnung die Meinungen gestreut haben.

Diese Ablaufskizze ist insofern interessant, als sie etwa für den ersten Arbeitsschritt sowie für inhaltliche Konzipierung und regelungstechnische Abfassung die kognitiv-systematischen Vorgänge bei einzelnen Aktivitäten offenlegt. Gerade die für diese Entwicklungsschritte mehrheitlich eingeschlagenen Vorgehensweisen könnten bei Verfeinerung und beispielhafter Ergänzung zu einem Unterweisungsmodell für die Entwurfserarbeitung ausgebaut werden. Denn innerhalb dieser kompakten Aktivitäten laufen mehrfach vielfältige Informationsaustauschprozesse ab, die die Einzelentscheidungen bei Lösungsfindung und -normierung beeinflussen (Problemperzeption bei Progammierung). Im übrigen dürfte der hier herauskristallisierte Entwicklungsvorgang lediglich für den Grundtyp der Entwurfserarbeitung stehen, und je nach Regelungsmaterie, Schwierigkeitsgrad, Verflechtungsintensität mit anderen Bereichen, nach politischer Konfliktträchtigkeit, Spezialisiertheit, Regelungsdringlichkeit u. dgl. variieren.

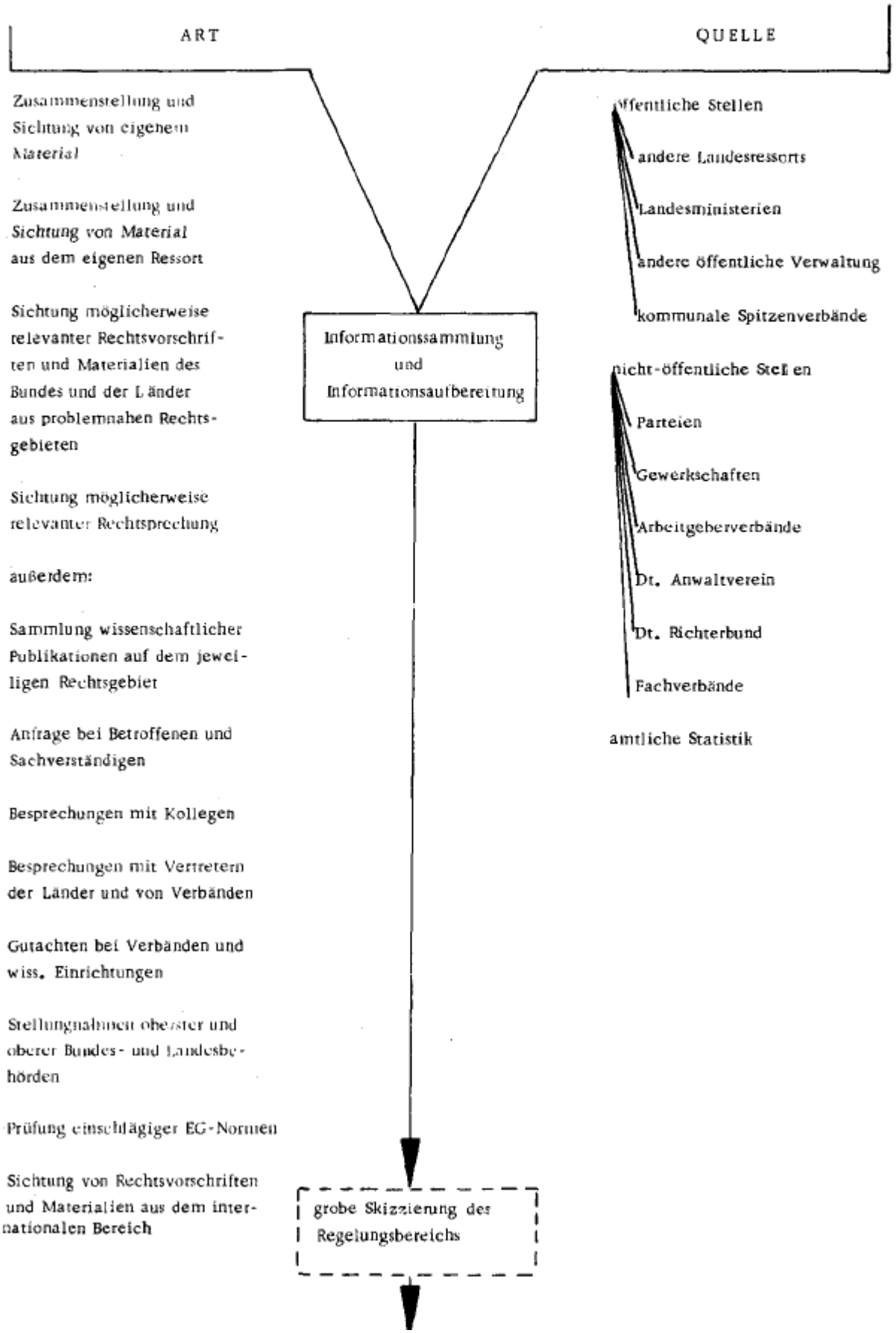
Im einzelnen: die vielfach beklagte Prädominanz der Exekutive wird bei der Initiierung von Gesetzgebungsaktivitäten auch hier bestätigt. Nach Meinung der Befragten kommt eine Initiative bei weitem seltener vom Bundestag oder durch politische Parteien als durch die Regierung selbst vor (1)

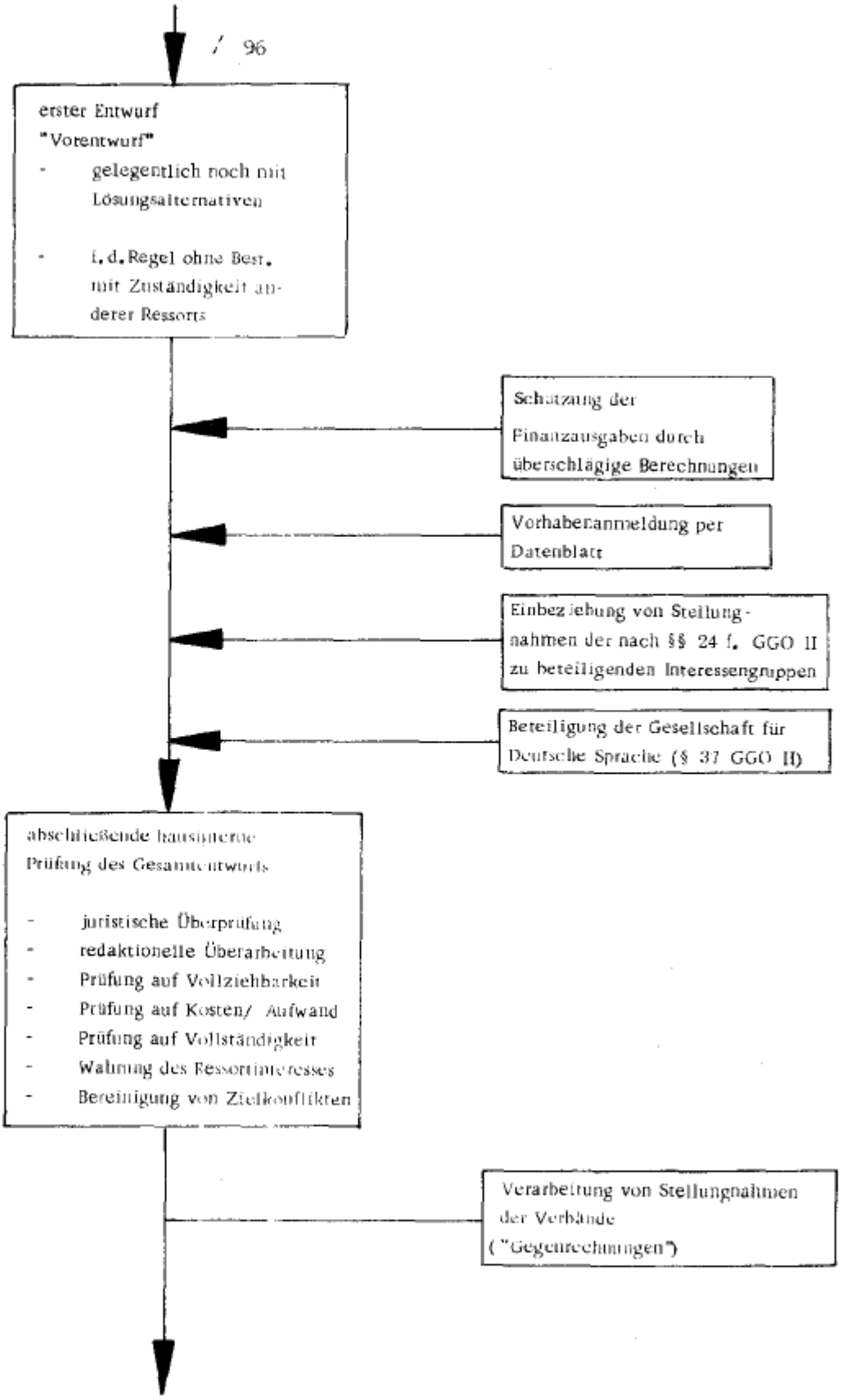
...

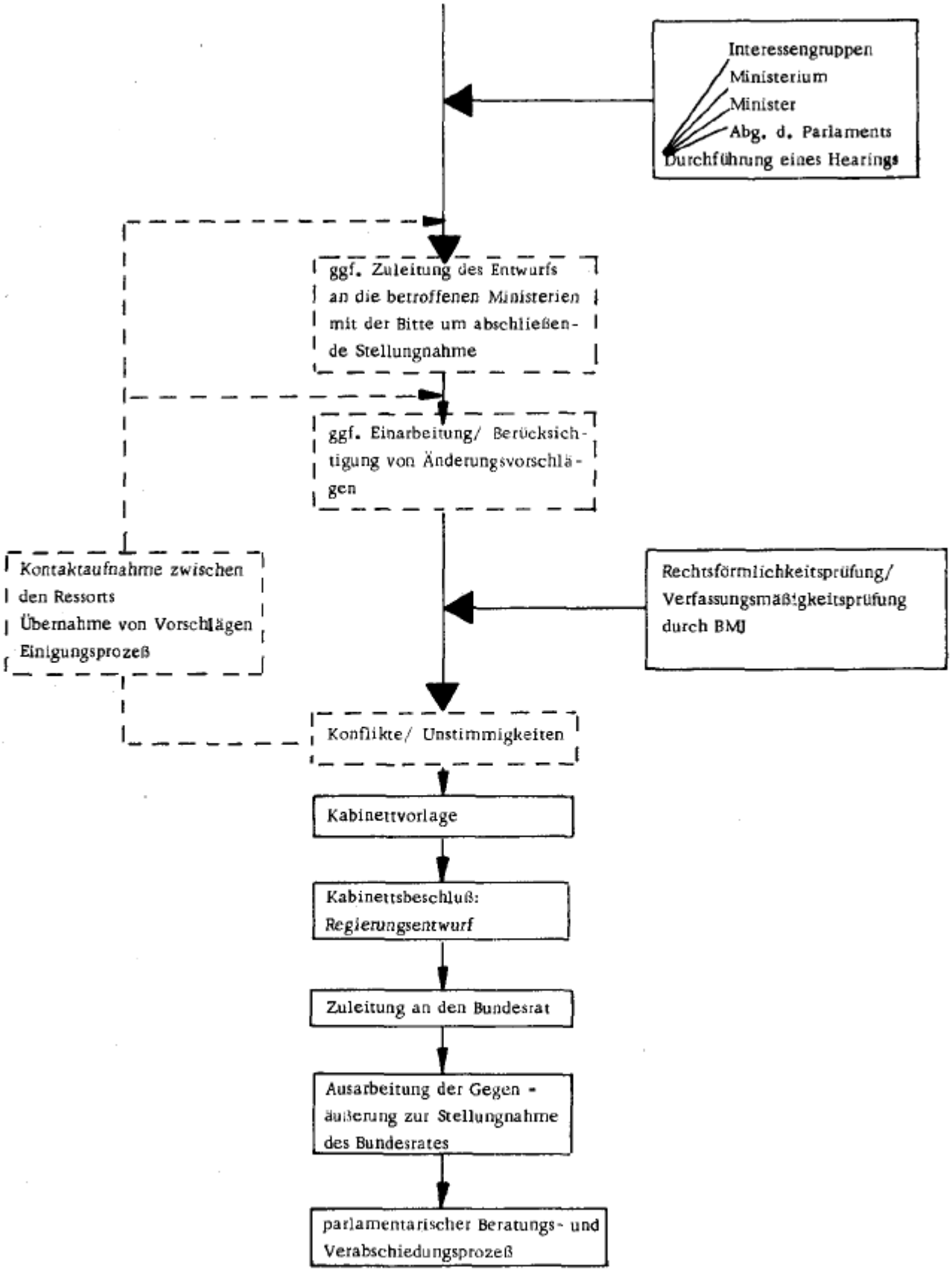

ggf. Beteiligung anderer Ressorts
Thesenpapier
Bildung einer ressortinternen Arbeitsgruppe
Bildung einer Fachkommission
Ressortbesprechungen
inhaltliche Konzipierung:
Konkretisierung bzw. Abstimmung des Gesetzesziels
Ableitung von Einzelzwecksetzungen
Festlegung der zweckbezogenen Instrumentarien und Maßnahmen
erste Abstimmung von Instrumentarien und Einzelzwecksetzungen
Erwägung von Ausnahmeregelungen und Besonderheiten
regelungstechnische Abfassung:
Grobgliederung der zu regelnden Rechtsbereiche
Bestimmung von Inhaltskomplexen analog der voraussichtlichen Gliederung in Teile, Kapitel oder Abschnitte
Bestimmung von Einzelinhalten analog der voraussichtlichen Einteilung in Paragraphen
Ausarbeitung bzw. Korrektur der voraussichtlichen Einteilung in Paragraphen
Ausarbeitung bzw. Korrektur der voraussichtlichen Gesetzessystematik

1. Prozeßschilderung der Entwurfsentwicklung

Der Darstellung liegen die Antworten auf die Fragen 3, 4, 5, 13, 19, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 48, 49, 67, 68 zugrunde, deren Beantwortung jeweils (mehrheitlich) eindeutig ausfiel.




erster Entwurf
"Vorentwurf"
- gelegentlich noch mit Lösungsalternativen
- i.d.Regel ohne Best. mit Zuständigkeit anderer Ressorts
Schätzung der Finanzausgaben durch überschlägige Berechnungen
Vorhabenanmeldung per Datenblatt
Einbeziehung von Stellungnahmen der nach §§ 24 f. GGO II zu beteiligenden Interessengruppen
Beteiligung der Gesellschaft für Deutsche Sprache (§ 37 GGO II)
abschließende hausinterne Prüfung des Gesamtentwurfs
- juristische Überprüfung
- redaktionelle Überarbeitung
- Prüfung auf Vollziehbarkeit
- Prüfung auf Kosten/ Aufwand
- Prüfung auf Vollständigkeit
- Wahrung des Ressortinteresses
- Bereinigung von Zielkonflikten
Verarbeitung von Stellungnahmen der Verbände ("Gegenrechnungen")


Interessengruppen
Ministerium
Minister
Abg. d. Parlaments
Durchführung eines Hearings
ggf. Zuleitung des Entwurfs an die betroffenen Ministerien mit der Bitte um abschließende Stellungnahme
ggf. Einarbeitung/ Berücksichtigung von Änderungsvorschlägen
Kontaktaufnahme zwischen den Ressorts
Übernahme von Vorschlägen
Einigungsprozeß
Rechtsförmlichkeitsprüfung/ Verfassungsmäßigkeitsprüfung durch BMJ
Konflikte/ Unstimmigkeiten
Kabinettvorlage
Kabinettsbeschluß: Regierungsentwurf
Zuleitung an den Bundesrat
Ausarbeitung der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates
parlamentarischer Beratungs- und Verabschiedungsprozeß

Bemerkenswert sind die starken Impulse für die Aufnahme von Entwurfsarbeiten durch den Referenten, der nach der Häufigkeit hinter der politischen Führungsspitze des Ressorts und den Forderungen und Anregungen der Verwaltungspraxis rangiert. Von geringstem Gewicht für die Auslösung der Entwurfserarbeitung ist offensichtlich die Anweisung des unmittelbaren Vorgesetzen. Was sich schon hier als merklicher Freiraum des Gesetzgebungsreferenten andeutet, soll später noch mehrfach bestätigt werden.

Daß am Anfang der Entwurfsausarbeitung die Zusammenstellung und Sichtung von eigenem Material und sodann der Rückgriff auf einschlägige Materialien aus dem eigenen Ressort vor der allmählichen Ausweitung in Anspruch genommener Informationsquellen stehen, überrascht nicht (3). Dagegen ist auf die nachgeordnete Bedeutung der Sammlung wissenschaftlicher Publikationen auf dem jeweiligen Rechtsgebiet hinzuweisen. Dies mag sowohl durch "Wissenschaftsferne" der Gesetzgebungspraktiker als auch durch Praxisferne der Wissenschaft bedingt sein. Außerdem liegt dieses Verhalten auf einer Linie mit der Zurückhaltung gegenüber der Nutzung nicht-öffentlicher Informations- und Datenquellen (4). Ferner wurden als Einstiegsaktivitäten schon zu diesem frühen Zeitpunkt genannt: die Anfrage bei Betroffenen und Sachverständigen, die Besprechung mit Vertretern der Länder und von Verbänden, die Beschaffung von Gutachten bei Verbänden und wissenschaftlichen Einrichtungen sowie die Heranziehung von Stellungnahmen oberster und oberer Bundes- und Landesbehörden. Unter den naturgemäß präferierten öffentlichen Informationslieferanten (4) rangieren die anderen Bundesressorts und die Landesministerien an erster Stelle. Interessanterweise ist schon zu diesem Zeitpunkt, nämlich nach Beschaffung einschlägig relevanter Informationen absehbar, wieviel Zeit für die Erstellung eines Referentenentwurfs zu veranschlagen ist (16). Daß diese Schätzung meistens realistisch ist, belegen die Antworten, wonach die veranschlagte Frist sich rückblickend zwar häufig als knapp bemessen bzw. nie als zu lange, aber mehrheitlich selten als zu kurz und oft als einhaltbar herausgestellt hat (17).

Mit diesen Fragen sollten die zeitlichen Voraussetzungen zu einer Gesetzesentwicklungsplanung und ihrer systematischen Befolgbarkeit eruiert werden.

...

Um die Chancen hierfür scheint es nach diesen Einschätzungen über den Verläßlichkeitsgrad frühzeitiger Bedarfsschätzung für die Erstellung eines Referentenentwurfs nicht schlecht bestellt. Jedenfalls ist das oft bemühte Argument hektischer und unter Zeitdruck vorangetriebener Entwurfsarbeit zumindest nicht generell stichhaltig.

Die Auswertung der Informationen führt meistens direkt zur Formulierung eines ersten Entwurfs und gelegentlich auch zur Erstellung eines Thesenpapiers (18). Der Vorentwurf enthält meist nicht mehr alle in Betracht kommenden, auch alternativen Lösungsmöglichkeiten. Die Ausscheidung derartiger Alternativen schon in einem frühen Stadium spricht für eine gering ausgebildete Konflikttoleranz bzw. für stark ausgeprägtes dezisionistisches Verhalten. Dies mag u.a. darauf zurückzuführen sein, daß in diesem Vorentwurf mitunter noch Regelungen enthalten sind, die in die Zuständigkeit eines anderen Ressorts fallen (28). Die Beibehaltung von Alternativen würde insoweit die Koordination und Konsensfindung ebenso gefährden, wie sie die weitere Entwurfsentwicklung vervielfachen und damit lähmen könnte. Für die erste Vermutung spricht auch die Tatsache, daß die ggf. erforderliche Beteiligung anderer Ressorts eher spät erfolgt, nämlich oft nicht vor einer Grobskizzierung des Regelungsbereichs bzw. nach ersten eigenen Formulierungen (29). Es besteht demnach eine starke Neigung, Grundsatzdiskussionen zwischen den Ressorts auszuweichen. Methodische Instrumentarien, die ein vorläufiges "Zuendedenken" bzw. die hypothetische Weiterverfolgung derartiger Alternativen oder aber die Wiederaufnahme der übrigen Alternativlösungen nach Konzipierung eines Vorschlages erleichtern helfen, wären an dieser Stelle in Betracht zu ziehen.

Die Einzelschritte der inhaltlichen Konzipierung und der regelungstechnischen Abfassung sind in der Ablaufskizze aufgeführt. Darüber hinaus wurden der inhaltlichen Konzipierung zugerechnet: die Klärung der finanziellen Absicherung des Gesetzentwurfs oder die Durchführung von Kostenschätzungen, die Ausarbeitung von Alternativen, die Erstellung eines Thesenpapiers,

...

die Erwägung der Öffentlichkeitswirkung, die erste Fühlungnahme mit den Länderressorts (25).

Die Vorhabenanmeldung nach dem Datenblattverfahren erfolgt in jedem Fall erst nach der Entscheidung zugunsten einer bestimmten Lösung. Häufig wird damit aber auch bis nach Vorlage eines ersten Entwurfs mit überschlägig angebbarem Finanzbedarf gewartet (47).

Die sich an den Abschluß der Entwurfsarbeiten anschließende hausinterne Prüfung (48) hat in erster Linie juristische und redaktionelle Aspekte zum Gegenstand (49). Die materiellen Prüfungen sind demnach - so sie überhaupt stattgefunden haben - zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen. Nach Zuleitung des Entwurfs an die betroffenen Ministerien, mit der Bitte um abschließende Stellungnahme und ggf. erforderlichen Abstimmungen, wird er dem Kabinett zur Beschlußfassung vorgelegt. In der Regel wird der Entwurf als Regierungsentwurf beschlossen (67). An Erklärungen für jene Fälle, wo der Entwurf vom Kabinett abgelehnt oder zurückgewiesen wird, ist die "unzureichende Begründung des Entwurfs" eindeutig irrelevant. Am ehesten noch wird die Zurückweisung mit plötzlicher politischer Klimaveränderung begründet. Daraus läßt sich schließen, daß in der weit überwiegenden Zahl der Fälle Kontroversen zwischen den Ressorts zu einem Regelungsvorhaben unterhalb des Kabinetts (über Ausschüsse, Kommissionen, bilaterale Ministerverständigung) beigelegt werden.

3. Praxis und Schwierigkeiten weiterer Informationsbeschaffung

Die Beschaffung von Informationen bei nicht-öffentlichen Stellen ist weitestgehend unproblematisch. "Informationsverweigerung" findet (wohl aus Eigeninteresse der Angesprochenen) kaum statt (6). Stellen sich jedoch Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung ein, so werden bevorzugt entweder die Ermittlungen unter Vermeidung der Nutzungsangabe geführt oder es wird auf Eigenerhebungen ausgewichen (15). An weiteren Strategien wurde u.a. genannt: die Einschaltung Dritter bzw. der Rückgriff auf "eingeweihte Dritte" (regierungsnahe Organisationen). An entsprechende Wege wäre zu erinnern, wenn bei einem Test Wert auf Wahrung von Vertraulichkeit gelegt werden sollte.

Gemessen an den Antworten, scheint das politisch-taktische Moment eines Hearings (Zustimmungsbeschaffung für die Regierung) hinter sachlicher Gesetzesverbesserung und Problemklärung zurückzutreten (53). Daß dies mit der Entschiedenheit so nicht zutrifft, belegen allerdings die Urteile über die Funktion der Beteiligung von Interessengruppen und Experten bei der Entwurfsentwicklung. An erster Stelle rangiert hier das führe Bekanntwerden und die Chance zur Verringerung von Interessengegensätzen (55). Erst an zweiter Stelle wird darauf hingewiesen, daß anderweitig nicht zu gewinnende Sachinformationen berücksichtigt werden können. Entsprechendes deutet sich immerhin bei der Funktionsbeurteilung eines Hearings (53) insofern an, wie dort die Verbreiterung der Begründungsbasis der Regierung für die Durchsetzbarkeit im politischen Prozeß (Entkräftung von Gegenauffassungen) an zweiter Stelle nach Nennungshäufigkeit (in der Regel/ häufig) liegt.

...

4. Interne Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse

Kaum konfliktbehaftet ist die Abstimmung innerhalb und zwischen den Ressorts während der Entwurfsentwicklung (7). Gelegentlich treten Schwierigkeiten bei der Preisgabe ressortinterner, vorhabenrelevanter Informationen auf. Hier schimmert offensichtlich der Ressortegoismus durch. Daneben kommt es zuweilen zu Schwierigkeiten wegen der schon früh festgelegten zeitlichen Begrenzung der Abstellung (Freistellung) von Beamten für ressortübergreifende Arbeitsgruppen auf Referentenebene. Schließlich ist die Abstellung selbst nicht immer problemlos. Was die Arbeitsweise von Arbeitsgruppen anlangt, so werfen dort die Arbeitsteilung innerhalb der Gruppe sowie die Koordination von Arbeitsunteraufträgen eher selten Probleme auf (8). Im übrigen wurden vereinzelt die für Gruppenarbeit ohnehin typischen Schwierigkeiten angeführt: unterschiedlicher Wissensstand und divergierende Zielvorstellungen, Einordnung in die Hierarchie eines Ressorts, Federführung, mangelnde Entlastung von der geschäftsmäßigen Aufgabe, Zweifel an der Effektivität von Gruppenarbeit, Zeitlimit. Die Beteiligung von anderen möglicherweise durch das Gesetzesvorhaben in ihrem Zuständigkeitsbereich berührten Ministerien erfolgt zumeist auf Initiative des entwurfserarbeitenden Referenten/ Referats. Von einer gewissen Steuerung durch die "klassischen" Ressorts kann damit nicht unbedingt gesprochen werden. Ob die betroffenen Ministerien von sich aus den Kontakt herstellen, dürfte maßgeblich vom Grad der faktischen Interessenberührtheit abhängen (23).

Ressortintern verläuft die Abstimmung über Einzelteile des ausgearbeiteten Entwurfs zwischen den beteiligten Fachreferaten, zwischen federführendem Referat und Querschnittsreferat sowie zwischen federführendem und Grundsatzreferat gleichfalls weitgehend konfliktfrei. Dies spricht für eine konsequent gehandhabte verlaufsorientiert-schrittweise einsetzende Beteiligungs- und Abstimmungsorganisation (24).

...

Selten ergeben sich Schwierigkeiten bei der Regelung der Federführung zwischen den von einem Gesetzesvorhaben gleichzeitig betroffenen Ressorts (30). Entstehen hierüber aber einmal Meinungsverschiedenheiten, so werden diese überwiegend zwischen den Ressorts geklärt (31). Darüber hinaus erforderliche Klärungen kommen am ehesten noch auf Intervention des Kanzlers zustande, was für die dann allerdings hohe Grundsätzlichkeit der Differenzen spricht. Die Gefahr von Parallelarbeiten wegen Nichtbeilegung von Meinungsverschiedenheiten ist nach Auffassung der Befragungsteilnehmer so gut wie ausgeschlossen (31). Es ist auf diesem Hintergrund auch nicht überraschend, daß vor der Unterrichtung der Kommunalen Spitzenverbände überwiegend Konsens zwischen den obersten Bundesbehörden besteht. Eine Versendung des Entwurfs ohne Einvernehmen kommt praktisch kaum vor (52).

Weil das im Ressort zuständige Rechtsreferat die Prüfung des Entwurfs auf Rechtsförmlichkeit und Verfassungsmäßigkeit entweder schon vorgenommen hat oder aber das BMJ frühzeitig hierfür immer wieder eingeschaltet wurde, sind diesbezügliche Kontroversen zwischen Fachreferat bzw. Ressort und BMJ selten. Treten sie auf, so betreffen sie am wenigsten Einwände bezüglich der Vereinbarkeit einzelner Bestimmungen mit der Verfassung, und kaum weniger selten unterschiedliche Auffassungen zu einzelnen Bezeichnungen aufgrund differierender Sprachmuster (Juristensprache - Fachsprache), andere Vorstellungen des BMJ über die Gesetzesgliederung, unterschiedliche Auffassungen über Zustimmungsbedürftigkeit, Notwendigkeit, Eilbedürftigkeit und Zitierweise (59).

Beigelegt werden etwaige Konflikte zumeist durch mehrfache Kontakte zwischen den Ressorts; gelegentlich durch Übernahme der Vorstellungen des BMJ und vereinzelt durch die Beiziehung erneuter Stellungnahmen über die Zweckmäßigkeit der vom Fachreferat vertretenen Fassung. Daß trotz Nichteinigung der Entwurf mit einer entsprechenden Stellungnahme dem Kabinett vorgelegt wird, kommt so gut wie nie vor (60).

...

5. Politischer Prozeß und Außenverhältnis

5.1 Informationsbeschaffung:

Gelegentlich bis häufig werden zu Beginn der Entwurfsausarbeitung lediglich Informationen angefordert, deren voraussichtlicher Verwendungszweck noch nicht anzugeben ist (13). Die darin zum Ausdruck kommende Vorsicht gegenüber einer zu frühen Bekanntgabe von möglicherweise umstrittenen Gesetzesvorhaben geht allerdings nicht so weit, als daß grundsätzlich auf die Heranziehung von Informationen verzichtet würde, wenn damit die Preisgabe des Vorhabens verbunden wäre (14). Demnach ist offenkundig eine merkliche Konfliktfähigkeit gesetzeserarbeitender Instanzen gegenüber der Öffentlichkeit festzustellen, wenn gleichzeitig auch die leichtfertige Überstrapazierung dieser Fähigkeit vermieden wird.

Es wurde schon dargestellt (53, 55), daß die an ein Hearing angelegten Erwartungen seitens des Veranstaltungsträgers (Ministerium, Parlamentsausschuß) zwischen erhöhter Sachinformation und aus dem Hearing bezogener politisch-taktischer Hilfestellung pendeln. Dafür, daß die letztere Motivation des Ministeriums zur Durchführung eines Hearings tatsächlich im Vordergrund steht und größtenteils stehen muß, spricht die überwiegend auf einflußreiche Interessengruppen und Fachorganisationen zurückgehende Initiative zur Durchführung eines Hearings (51). Erst an zweiter Stelle wird die Initiative dem Ministerium in Anbetracht der zu erwartenden Kontroversen im Parlament zugesprochen.

5.2 Reaktion auf Gegenrechnungen von Interessengruppen und/ oder Bundesländern:

Das schon verschiedentlich belegte Bemühen um gütliche Regelung von etwaigen Konflikten bei der Entwurfsentwicklung erstreckt sich auch auf das Verhalten bei vorgelegten Gegenrechnungen aus Bundesländern und Interessengruppen zu den Kostenschätzungen des Ministeriums. Am häufigsten wird nach

...

Überprüfung der eigenen Berechnung bzw. der Grundlagen der Gegenrechnung entweder den Angaben der Gegenseite gefolgt oder aber eine gemeinsame Neuberechnung der Gesetzeskosten angestrebt. Nur selten tritt der Fall ein, daß ein Kalkulationsgutachten an eine neutrale Stelle vergeben wird (ggf.: Bundesrechnungshof) oder daß gar die Gegenrechnung unbeachtet bleibt, weil man die eigenen Ermittlungen für ausreichend begründet und ausgewogen ansieht (39).

5.3 Verfahren bei konfliktträchtiger Zustimmungsbedürftigkeit:

Am häufigsten wird bei unvermeidlich zustimmungsbedürftigen, aber politisch voraussichtlich kontrovers eingeschätzten Regelungen so verfahren, daß nach Eruierung der Gegenauffassungen soweit wie möglich konsensfähige Regelungen angestrebt werden. Eher selten sind die Fälle, wo bei kontrovers beurteilten Gesetzesvorhaben versucht wird, einzelne, nicht notwendig zustimmungsbedürftige Regelungen mit wesentlichem materiellem Inhalt herauszulösen und hierfür eigene Gesetze zu konzipieren. Der Zurückstellung des Vorhabens wegen ungewisser Zustimmung wird allemal die Anrufung des Vermittlungsausschusses vorgezogen (57).

...

6. Praxis und Beurteilung formaler Prüfungs- und Informationspflichten

6.1 Datenblattverfahren:

Die Vorhabenerfassung per Datenblattverfahren wirkt sich durch die dort verlangten Kostenschätzungen nicht unbedingt verzögernd oder hinderlich auf Vorhabenanmeldung und Entwurfsausarbeitung aus. Im Bedarfsfall wird mit großzügiger Handhabung der Kostenschätzung dieser Vorschrift genügt. Die mehrheitlich bejahte Bedeutungslosigkeit derartiger Schätzungen korrespondiert in 14 Fällen mit der Verneinung einer denkbaren Verzögerungsgefahr infolge frühzeitiger Angaben des Finanzbedarfs (20). Aufgrund der großen Streuung bei den Antworten zu den Vorteilen des Datenblattverfahrens relativiert sich dessen Funktion für die Gesetzesentwicklung erheblich. Demnach sind etwa die Gewinnung von Informationen über Vorhaben anderer Ressorts auf benachbarten oder möglicherweise relevanten Rechtsgebieten, die Nutzbarmachung von Kenntnissen über Vorhaben anderer Ressorts und die Vermeidung von Doppelarbeiten von nachrangiger Bedeutung (vgl. auch zu 31 unter Abschnitt 4). Umgekehrt besagt dies, daß zumindest bei der Gesetzesentwicklung Koordinations- und Kooperationsschwierigkeiten kaum auftreten (21). Allerdings kann daraus nicht schon zwingend auf eine optimale Koordination und interministerielle Abstimmung geschlossen werden. Im Gegenteil ist vielmehr zu vermuten, daß so früh wie möglich auf Reduzierung bzw. Ausschaltung von Berührungspunkten mit dem Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts gedrungen wird (ressortzentrierte Gesetzesentwicklung), was je nach materiellem Regelungsgegenstand negative Folgen für die Wahl des Lösungsweges (Maßnahmen) als auch für die Berücksichtigung problemverwandter Regelungen aufwerfen kann.

Der starken Relativierung möglicher Vorteile entspricht die geringe Gewichtung von denkbaren Nachteilen des Datenblattverfahrens. Die Gefahr sowohl häufigeren Nachfragens anderer Ressorts nach dem Fortgang der eigenen Entwurfsarbeiten als auch zu früher Abstimmungsnotwendigkeit

...

oder Koordination wird gleichermaßen eher gering beurteilt. Dagegen wurde vereinzelt an der Vorhabenanmeldung kritisiert, daß trotz vergleichbarer Bedeutungslosigkeit des Datenblattes ein Zwang zu ständiger Fortschreibung des Sachstandes und zur Korrektur und Durchsicht der Datenblattausdrucke bestehe, daß das Vorhaben noch vor dem eigentlichen Abstimmungsprozeß wegen Bekanntwerden gegensätzlicher Interessen blockiert werden könne, daß ein ständiger Rechtfertigungszwang für Verzögerungen bei der Entwurfsarbeit bestehe sowie daß Druck auf die beschleunigte Fertigstellung (besonders vor Wahlen) ausgeübt werden könnte (22). Die letzteren Argumente stützen die Annahme, daß die interministerielle Zusammenarbeit bei der Gesetzesentwicklung nur in dem Umfang reibungslos funktioniert, wie eine Reduzierung der Abstimmungs- und Beteiligungskontakte auf das formal (GGO II) notwendige Maß möglich ist, und der sachlich gebotene Informationsaustausch auf das nötigste beschränkt und dem denkbar spätesten Zeitpunkt vorbehalten werden kann.

6.2 Kosten

Laut Angabe der Befragten werden Kostenschätzungen oder -berechnungen überwiegend durchgeführt. Sie beziehen sich auf den materiellen Gehalt des Gesetzes wie den verwaltungsinternen Gesetzesvollzug und weniger häufig auch auf die im Vollzug außerhalb der Verwaltung entstehenden Kosten (37). Daß sich hier Einsicht in die Notwendigkeit und tatsächliche Praxis etwas widersprechen, zeigt sich daran, daß der verwaltungsmäßige, vollzugsbewirkte Gesetzesaufwand (Sach- und Personalkosten) bei weitem weniger Aufmerksamkeit erhält als die Ausgaben, d.h. die im Haushalt bereitzustellenden Finanzmittel (36).

Die größten Schwierigkeiten bereiten bei der Kostenschätzung fehlendes Datenmaterial und die kaum mögliche Vorausschätzbarkeit des Arbeitsanfalls beim späteren Vollzug. An nachgeordneter Stelle stehen etwa unzureichende Finanzmittel zu selbständig oder im Auftrag durchzuführende Datenerhebungen, Zeitmangel, fehlende Methodenkenntnis zur Datengewinnung,

...

ungenügende betriebs- und finanzwirtschaftliche Kenntnisse sowie unvollständige Informationen über die Vollzugsorgane (40). Bemerkenswert hieran ist die Tatsache, daß hinsichtlich der Einschätzung als Schwierigkeit eine merkliche Gewichtungsdiskrepanz besteht zwischen "fehlendem Datenmaterial" (an erster Stelle) und "fehlenden Kenntnissen über Methoden der Datengewinnung" (an fünfter Stelle). Hieraus zu folgern, daß die verfügbaren Daten schon völlig erschlossen wären und dennoch nicht ausreichen, dürfte verfrüht sein. Vielmehr drängt sich der Verdacht auf, daß bezüglich der Methodenkenntnis zur Datenermittlung eine gewisse Selbstüberschätzung vorliegen könnte. Auch täuscht vermutlich der Eindruck, die Vernachlässigung der Vollzugskosten sei durch den nicht vorausschätzbaren Arbeitsanfall beim späteren Vollzug bedingt (vgl. die Ergebnisse zu 37 und 40). Hier mag tatsächlich ein Mangel an einschlägigen Methoden vorliegen. Andererseits wird die geringere Aufmerksamkeit für Kostenquellen beim Gesetzesvollzug außerhalb der Verwaltung voll durch den Befund bestätigt, daß "unzureichende Kenntnisse über das Betroffenenverhalten" offensichtlich nicht bestehen bzw. daß hierin keine Schwierigkeit für die Kostenschätzung gesehen wird (40). Tatsächlich sind aber gerade hierüber brauchbare Daten über Aufwand und Kosten gegenwärtig am schwierigsten zu erhalten. Diese Einschätzung wäre darum etwas pointiert auch so zu interpretieren, daß die gesetzesbedingten Kosten für die Betroffenen (außerhalb der Verwaltung) weitgehend dem gesetzgeberisch-administrativen Blickfeld entzogen sind; ein pikantes Ergebnis speziell vor dem Hintergrund der gegenwärtig laufenden Bürokratiediskussion.

Beachtung verdienen schließlich jene Zusatzäußerungen, die die Schwierigkeiten bei Kostenschätzungen auch in stark überzogenen Kostenberechnungen der Länder wegen ressortegoistischer und politischer Verhaltensweise sehen; zumal exakte Kostenschätzungen nur bei Mitwirkung der Länder durchzuführen seien. Wenn diese Schwierigkeiten aber einzukalkulieren sind, dann wird es um so unverzichtbarer, daß in den Ministerien Erhebungs- und Schätzmethoden genutzt werden, die eigenständige Berechnungen ermöglichen und von

...

derartigen Einflüssen unabhängig machen. Im übrigen dürften sich die Probleme der Kostenschätzung für die Länder vergleichbar den Bundesministerien stellen, mit dem Unterschied, daß sich für sie der Zugriffsweg zu den Stellen, wo die Kostendaten anfallen, verkürzt.

Wurde oben in fehlenden Methodenkenntnissen (vgl. 40) bzw. fehlenden Ermittlungs- und Berechnungsmethoden (vgl. 42) weniger große Schwierigkeiten für die Durchführung von Kostenschätzungen gesehen, so belegen die Antworten auf Frage 43 ein nach Quantität und Qualität unzureichendes Methodenangebot für einigermaßen verläßliche Kostenermittlungen. Der erhebliche Methodenbedarf resultiert auch aus den Reaktionen auf die Kontrollfrage (vgl. 40), welche Gründe für die Nichtdurchführbarkeit von Kostenschätzungen verantwortlich gemacht werden (42). Hier rangieren "unzureichende Ermittlungs- und Berechnungsmethoden zur Lösungserprobung" hinter "fehlender Personalkapazität" und vor "Zeitmangel" auf dem zweiten Rang. Dagegen fallen die zuvor als Schwierigkeit (vgl. 40) an erster Stelle genannten "fehlenden statistischen Daten" auf den vierten Rang zurück. Dies erlaubt die Schlußfolgerung, daß ein erhebliches Defizit an spezifischen Hilfen zur Kostenschätzung besteht, und zwar an Methoden, die sowohl das Problem der Datenerhebung als auch das der Kostenkalkulation gleichermaßen zu lösen vermögen. Nur so geben die unterschiedliche Gewichtung von kostenrelevanten Daten als Schätzungshindernis bzw. die einheitlich niedrig gewichteten Ermittlungs- und Berechnungsmethoden im Gegensatz zu der Hervorhebung von derartigen Methoden zur Lösungserprobung einen Sinn. Die außerdem als Hinderungsgrund für Kostenschätzungen an erster Stelle angegebene "fehlende Personalkapazität" (42) ist insofern zu relativieren, als einerseits für jedwede Schwierigkeit sich dieses Argument am einfachsten anbietet, und daß zum anderen (vgl. 17) in der Regel die Gesetzesentwicklung zwar unter Zeitdruck aber dennoch nicht hektisch abläuft. Als interessante Zusatzangabe ist die Meinung hervorzuheben, "der Vorabschätzungs- und Ermittlungsaufwand stehe in keinem vernünftigen Verhältnis zu den tatsächlich anfallenden Kosten." Diese Einstellung steht für eine drastische Fehlbeurteilung sowohl der Leistungsfähigkeit verfügbarer Methoden: hier gibt es durchaus brauchbare Ansätze;

...

als auch dem gerade bei Rechtsvorschriften nachweisbaren unheilvollen (multiplikativ verlaufenden) Zusammenhang zwischen geringfügigen Ursachen (Rechtsvorschriften) und rasch steigenden (häufig lediglich verwaltungsintern spürbaren) Kosten.

Bezüglich der Verläßlichkeit von Kostenschätzungen wurde mehrfach der Feststellung zugestimmt, daß sich entsprechende Aussagen immer nur dann machen lassen, wenn die späteren Kosten als erheblich über den veranschlagten Kosten liegend zurückgemeldet werden (41). Von nicht viel weniger Teilnehmern wird dagegen die Auffassung geteilt, daß der Verläßlichkeit von Kostenberechnungen vor allem zwischen Veranschlagungs- und Erhebungszeitpunkt rasch variierende unterschiedliche Kostenfaktoren entgegenstehen. Beide Meinungen sprechen dafür, daß die Kosten einer Rechtsvorschrift keine abschließend zu ermittelnde Größe darstellen, sondern wiederholte Nachprüfungen erfordern, die auf (möglichst standardisierten) Rückmeldungen der angefallenen Kosten aus der Praxis basieren. Im übrigen ist selbst eine skeptisch beurteilte Verläßlichkeit von Kostenschätzungen insoweit noch begrüßenswert, als damit bei allen folgenden Rechtsvorschriften für diese Effekte wenigstens sensibilisiert und nicht selten zur Verbesserung von Gesetzen oder gar zu deren Verzicht aufgefordert werden kann.

6.3 Sprachliche Abfassung des Entwurfs:

Daß Rechtsvorschriften wegen juristischem Sprachstil und komplizierter, feststehender Sprachformeln zu Verständnisschwierigkeiten führen, ist eine häufig zu machende Erfahrung. Nach den Durchsetzungschancen gewisser Ausdrucksformen und Sprachmuster befragt, bestätigte sich die Prädominanz der juristischen Sprache vor Fach- und Umgangssprache (46). Zu erklären ist dieses Übergewicht des juristischen Elements vorzugsweise durch die personelle Komponente: Weil vorrangig Juristen als Fachreferenten tätig sind, oder aber bei der Gesetzesentwicklung Juristen und Nichtjuristen eng zusammenarbeiten, kann zwischen rechtlicher und fachlicher Sichtweise im Entwurfsprozeß nicht (streng) unterschieden werden. Allerdings bleibt von

...

dieser Zusammenarbeit unberührt, daß die juristische Sichtweise von Beginn der Entwicklungsarbeit an zum Tragen kommt und schon hier die fachliche Lösung beeinflußt (56).

Nach § 37 GGO II ist der Entwurf der Gesellschaft für Deutsche Sprache vorzulegen. Lediglich der Meinung eines Drittels der Teilnehmer zufolge wird diese Vorschrift immer eingehalten. Nach Auffassung der übrigen Teilnehmer wird auf die Beiziehung der Gesellschaft für Deutsche Sprache verzichtet, weil die Beteiligung generell als überflüssig angesehen wird oder Zeitprobleme aufwirft, weil ferner die Vorschläge der Gesellschaft für Deutsche Sprache nicht berücksichtigt werden können, weil ihre Sachverständigenkompetenz in Sprachproblemen umstritten ist und zudem diese Einrichtung selbst über eine ausreichende Kapazität zur ständigen Einbeziehung verfügt, und weil schließlich generell bezweifelt wird, ob ein komplizierter Entwurf von Außenstehenden, mit der Sache nicht Vertrauten überhaupt "sprachlich verbessert" werden kann, insoweit die sprachliche Verbesserung immer auch materielle Änderungen mit sich bringt (61).

Wird aber die Gesellschaft für Deutsche Sprache eingeschaltet, so erstreckt sich ihre Beteiligung vorzugsweise auf die Überprüfung hinsichtlich Grammatik, Satzbau und Zeichensetzung sowie auf Sprachstil und Ausdrucksweise. Weniger stark beschäftigt sich diese Einrichtung mit der Harmonisierung der Formulierungen nach dem Dudenstandard, mit der Gewährleistung umgangssprachlicher Verständlichkeit und mit der Überprüfung von Begriffsbedeutung und Wortsinn (Semantik) (62). Entsprechend betreffen die auf die Gesellschaft für Deutsche Sprache zurückzuführenden Änderungen in erster Linie Grammatik, Syntax, Satzzeichensetzung, Sprachstil und Ausdrucksweise. An dritter Stelle rangiert die insgesamt erhöhte Verständlichkeit vor einer Verbesserung der Verständlichkeit für den Rechtsbetroffenen. Kaum berührt werden von dieser Beteiligung begriffliche und definitorische Veränderungen (63 Im Rahmen dieser vorzugsweise angeregten formulierungstechnischen Änderungen werden die Vorschläge der Gesellschaft für Deutsche Sprache entweder übernommen oder aber der Gesetzgebungsreferent bemüht sich selbst um Abhilfe.

...

Weniger oft wird trotz aufgezeigter Mängel und Gegenvorschläge an der ursprünglichen Formulierung festgehalten. Für die etwas suggestiv gefaßte Antwortvorgabe, daß selbst auf Kosten umgangssprachlicher Verständlichkeit aus sachlichen Gründen an den Spezialformulierungen festgehalten würde, haben sich erwartungsgemäß die wenigsten Teilnehmer entschieden (64).

Werden während des gesamten Entwurfsprozesses Einwände gegenüber juristischer und sprachlicher Abfassung erhoben, so wird immer geprüft, ob von derartigen Einwendungen der materielle Gehalt der Regelungen berührt wird. Ist dies der Fall, so wird in erster Linie der für die Regelung zuständige Fachmann um Prüfung der ggf. notwendigen materiellen Änderungen auf Zielvereinbarlichkeit gebeten. Weniger häufig nimmt diese Aufgabe das "federführende Referat" (meistens jedoch mit dem zuständigen Fachmann) vor. Selten ist der Fall anzutreffen, daß sprachliche und juristische Formulierungen der nichtakzeptierten Bestimmungen bei näherer Prüfung auch materielle Änderungen nahelegen, auf die man sich einigen kann (65).

Insgesamt zeigt sich, daß der Einfluß der Gesellschaft für Deutsche Sprache auf die Entwurfsausarbeitung und -abfassung gering und sogar ihr eigentlicher, angestammter Zuständigkeitsbereich nicht unumstritten ist. Zumindest stellt diese Beteiligung kein schlagkräftiges Gegengewicht zur vorrangig juristischen Prägung von Sprachstil, Formulierung und Begriffswahl von Rechtsvorschriften dar. Außerdem ist festzuhalten, daß sowohl im Hinblick auf die ohnehin eher seltenen Anregungen seitens der Gesellschaft für Deutsche Sprache als auch gegenüber allen übrigen auf sprachliche Änderung zielenden Vorschläge die Beurteilungs- und Entscheidungskompetenz überwiegend beim zuständigen Referenten als dem Experten für den jeweiligen Entwurf verbleibt. Wenn es einsichtig ist, daß sprachliche Modifizierungen häufig materielle Änderungen mit sich bringen, so müßte folgerichtig der Ansatzpunkt zur Ausschöpfung der Möglichkeiten maximaler Anwender- und Betroffenenverständlichkeit bei gleich-

...

zeitiger Wahrung des materiellen Regelungsgehaltes beim Referenten gesucht werden. Dies wirft Fragen nach methodischen Hilfen, vor allem aber nach einschlägiger Qualifikation auf.

...

7. Durchführung spezieller Prüfungen

In Form einer Matrix wurde zu erfragen versucht, für welche Prüfkriterien welche Methoden bzw. Prüftechniken im Entwurfsprozeß eingesetzt werden (35). An Kriterien - nach Nennungshäufigkeit geordnet - waren vorgegeben:

- Verwaltungspraktikabilität (37)
- eindeutige und widerspruchsfreie Formulierung (33)
- Bürgerfreundlichkeit/ Verständlichkeit (32)
- Justiziabilität (30)
- kostenmäßige Auswirkung auf die Verwaltung und Bürger (30)
- Zweckeignung (29)
- Personalaufwand beim Vollzug (27)
- Rechtsförmlichkeit (27)
- Wirtschaftlichkeit (25)
- längerfristig sichergestellte erwünschte Wirksamkeit (24)
- Auswirkungen auf die Umwelt (18)
- Verbraucherpreisniveau/ Preisniveau (15)
- Einzelpreise (14).

Bemerkenswerterweise rangieren die Kostenaspekte ("kostenmäßige Auswirkungen auf Verwaltung und Bürger" sowie "Personalaufwand beim Vollzug") im Mittelfeld. Dies unterstützt die zuvor aufgestellte These, daß ein Defizit an problembezogenen, die Datenerhebung einschließenden Schätzmethoden besteht. Kaum zu überraschen vermag die geringere Nennungshäufigkeit für Wirkungsaspekte im engeren Sinn ("Zweckeignung", "Wirtschaftlichkeit" sowie die letzten vier Positionen). Auch hier ist weniger auf eine geringere Bedeutungszumessung als vielmehr auf eine Schwachstelle in methodischer Hinsicht zu schließen, zumal die drei letzten Kriterien in der GGO II festgehalten sind. Bei den ersten vier Positionen wird die allseits geforderte Prüfnotwendigkeit das jeweilige Votum mitgeprägt haben. Es wird im einzelnen noch zu klären sein, was die Teilnehmer etwa unter Verwaltungspraktikabilität verstehen. Die Auszäh-

lung der zum Einsatz gelangenden Methoden ergab, daß mehrheitlich die Prüfung durch "Anwendung der Lösung auf selbst konstruierte oder aufgearbeitete Rechtsfälle" bzw. durch "eigenes Durchspielen von später denkbaren Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung" erfolgt. Neben eng auf die spezifischen Kriterien bezogenen Methoden wie Vorausschätzungen und überschlägige Berechnungen (Kosten, Personalaufwand, Wirtschaftlichkeit) kommt als Vorgehensweise noch den "Beratungen in der Arbeitsgruppe" größere Bedeutung zu. Auch hier wird man der konkreten Handhabung der ersten beiden Methoden, die eine verkürzte Vorstufe des Gesetzestests darstellen, noch stärkere Aufmerksamkeit widmen müssen. Jedenfalls müßten nach Maßgabe dieser Ergebnisse dies Gesetzgebungsreferenten über eine erhebliche Vorstellungskraft verfügen, die Voraussetzung für selbständige Handhabung oder Veranlassung von Gesetzestests ist.

Die Berechnung der bei der Ausführung des Gesetzes insgesamt entstehenden Personalkosten wird meist dadurch vorgenommen, daß bei den Bundesländern Ermittlungen durchgeführt werden (38). Auf die damit verbundenen Gefahren verzerrter bzw. "befangener" Kostenschätzungen wurde schon hingewiesen. Außerdem kommt für die Kostenschätzung die "Hochrechnung der verwaltungsintern vorgegebenen Durchschnittswerte" in Frage. Häufig verläßt man sich auch auf Anhaltswerte, die von Vertretern späterer Rechts anwender (z.B. Kommunale Spitzenverbände) mitgeteilt werden. Schon fast als "Notlösung" greift man schließlich auf verwaltungsinterne Anhaltswerte und Daten aus Vorperioden zurück. Auf weit abgeschlagenem Platz liegen Praxistest und Modellversuch als Methoden zur Personalaufwandsschätzung. Die schon erwähnte und mangels geeigneter bzw. bekannter Methoden verständliche geringe Qualität von Kostenschätzungen bestätigt sich, insofern auf eigene Erhebungen und Berechnungen weitgehend verzichtet wird.

Als geeigneten Zeitpunkt für die Durchführung von Verwaltungsplanspielen erachtet die deutliche Mehrzahl der Teilnehmer das Vorliegen eines ersten

...

Entwurfs. Demgegenüber wurde vereinzelt das Stadium nach Beteiligung der Länder oder nach Abschluß von Hearings, Sachverständigengutachten und Stellungnahmen der Verbände (vor offiziellem Abschluß des Referentenentwurfs) oder aber das Stadium des Vorentwurfs zum Entwurfstest präferiert (50). Weitere drei Teilnehmer schränken die Zweckmäßigkeit von Verwaltungsplanspielen auf eher wenige Gesetzesentwürfe ein; wegen Zeitmangel stellt ein weiterer Teilnehmer die Durchführbarkeit von Tests infrage; und lediglich mit sechs Nennungen wird die Prüfbarkeit von Gesetzen mittels Verwaltungsplanspielen (teilweise ohne Begründung) überhaupt bestritten. Diese Beurteilung dürfte vermutlich auf mangelnde Kenntnis von Testmethoden zurückzuführen sein. Soweit identifizierbar, gehören jedenfalls den Befürwortern von Verwaltungsplanspielen bzw. des geeigneten Einsatzpunktes ca. 50 % ehemalige Teilnehmer einschlägiger Fortbildungsseminare an der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung ("Entscheidungshilfen für das Testen von Gesetzentwürfen") an. Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist dieser Gruppe kein Teilnehmer mit skeptischer oder ablehnender Haltung gegenüber Testfähigkeit und Testzeitpunkt zuzuordnen.

...

lung der zum Einsatz gelangenden Methoden ergab, daß mehrheitlich die Prüfung durch "Anwendung der Lösung auf selbst konstruierte oder aufgearbeitete Rechtsfälle" bzw. durch "eigenes Durchspielen von später denkbaren Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung" erfolgt. Neben eng auf die spezifischen Kriterien bezogenen Methoden wie Vorausschätzungen und überschlägige Berechnungen (Kosten, Personalaufwand, Wirtschaftlichkeit) kommt als Vorgehensweise noch den "Beratungen in der Arbeitsgruppe" größere Bedeutung zu. Auch hier wird man der konkreten Handhabung der ersten beiden Methoden, die eine verkürzte Vorstufe des Gesetzestests darstellen, noch stärkere Aufmerksamkeit widmen müssen. Jedenfalls müßten nach Maßgabe dieser Ergebnisse dies Gesetzgebungsreferenten über eine erhebliche Vorstellungskraft verfügen, die Voraussetzung für selbständige Handhabung oder Veranlassung von Gesetzestests ist.

Die Berechnung der bei der Ausführung des Gesetzes insgesamt entstehenden Personalkosten wird meist dadurch vorgenommen, daß bei den Bundesländern Ermittlungen durchgeführt werden (38). Auf die damit verbundenen Gefahren verzerrter bzw. "befangener" Kostenschätzungen wurde schon hingewiesen. Außerdem kommt für die Kostenschätzung die "Hochrechnung der verwaltungsintern vorgegebenen Durchschnittswerte" in Frage. Häufig verläßt man sich auch auf Anhaltswerte, die von Vertretern späterer Recht anwender (z.B. Kommunale Spitzenverbände) mitgeteilt werden. Schon fast als "Notlösung" greift man schließlich auf verwaltungsinterne Anhaltswerte und Daten aus Vorperioden zurück. Auf weit abgeschlagenem Platz liegen Praxistest und Modellversuch als Methoden zur Personalaufwandsschätzung. Die schon erwähnte und mangels geeigneter bzw. bekannter Methoden verständliche geringe Qualität von Kostenschätzungen bestätigt sich, insofern auf eigene Erhebungen und Berechnungen weitgehend verzichtet wird.

Als geeigneten Zeitpunkt für die Durchführung von Verwaltungsplanspielen erachtet die deutliche Mehrzahl der Teilnehmer das Vorliegen eines ersten

..

Entwurfs. Demgegenüber wurde vereinzelt das Stadium nach Beteiligung der Länder oder nach Abschluß von Hearings, Sachverständigengutachten und Stellungnahmen der Verbände (vor offiziellem Abschluß des Referentenentwurfs) oder aber das Stadium des Vorentwurfs zum Entwurfstest präferiert (50). Weitere drei Teilnehmer schränken die Zweckmäßigkeit von Verwaltungsplanspielen auf eher wenige Gesetzesentwürfe ein; wegen Zeitmangel stellt ein weiterer Teilnehmer die Durchführbarkeit von Tests infrage; und lediglich mit sechs Nennungen wird die Prüfbarkeit von Gesetzen mittels Verwaltungsplanspielen (teilweise ohne Begründung) überhaupt bestritten. Diese Beurteilung dürfte vermutlich auf mangelnde Kenntnis von Testmethoden zurückzuführen sein. Soweit identifizierbar, gehören jedenfalls den Befürwortern von Verwaltungsplanspielen bzw. des geeigneten Einsatzpunktes ca. 50 % ehemalige Teilnehmer einschlägiger Fortbildungsseminare an der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung ("Entscheidungshilfen für das Testen von Gesetzentwürfen") an. Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist dieser Gruppe kein Teilnehmer mit skeptischer oder ablehnender Haltung gegenüber Testfähigkeit und Testzeitpunkt zuzuordnen.

8. Entscheidungskriterien und Entscheidungsspielraum des Gesetzgebungsreferenten

8.1 Entscheidungskriterien und Entscheidungsverhalten

Mit großer Mehrheit reklamierten die Befragungsteilnehmer für sich eine Orientierung an Effektivitätsaspekten bei der Auswahl von Lösungsalternativen. Lediglich 7 von 38 Nennungen gestanden ein, sich von Effizienzaspekten leiten zu lassen (34).

Können Wirkung und Praktikabilität in Aussicht genommener Regelungen wegen fehlender Informationen nicht oder nur sehr ungenügend abgeschätzt werden so wird meistens versucht, über Gutachten, Befragungen von Experten, Erhebungen bei Verwaltungsbehörden die Informationslücke zu schließen (44). Die im Zusammenhang mit der Durchführung von speziellen Prüfungen nach Maßgabe gezielter Untersuchungsinteressen (35) zutage getretene Präferierung der "Anwendung der Lösung auf selbstkonstruierte oder aufgearbeitete Rechtsfälle" und des "eigenen Durchspielens von später denkbaren Situationen bei Rechtsgeltung einer Lösung" ist offenkundig doch schwächer fundiert als zunächst angenommen. Weit abgeschlagen rangiert die Möglichkeit, fehlenden Wirkungsinformationen näherungsweise durch die "Erprobung derartiger Regelungen im internen Kreis" auf die Spur zu kommen. Die weiter oben angestellte euphorische Spekulation über eine breite Disposition und Aufgeschlossenheit für Gesetzestests stellt sich insoweit als kaum haltbar und reichlich verfrüht heraus. Bezüglich dieser Frage bleibt schließlich noch zu erwähnen, daß am seltensten aus Gründen fehlender oder unzulänglicher Wirkungsinformation auf die ursprüngliche Regelungskonzeption zugunsten einer neuen Lösung verzichtet wird. Mit beachtenswerter Offenheit wird schließlich konzediert, daß mitunter die Informationsdefizite durch allgemeine Formulierungen (Generalklauseln, unbestimmte Rechtsbegriffe) verdeckt oder aber trotz Informationslücken in den Entwurf aufgenommen werden.

Nicht wenig überrascht die mehrheitlich getroffene Feststellung, daß "begründbare Vermutungen über den voraussichtlichen Wirkungserfolg vorliegen

..

Demnach scheint das Problem ungewisser bzw. unerwünschter Neben- und Folgewirkungen erheblich weniger gravierend als generell vermutet und nicht selten belegbar. Vergleichsweise selten werden für Lösungsalternativen gleichermaßen hohe Wirkungsungewißheiten zugestanden, wobei dann entweder das Kriterium der Kostengünstigkeit oder aber ziel- und auftragsbegründete Plausibilitätsaspekte den Ausschlag für die letztlich zu treffende Entscheidung geben.

Wir hatten bezüglich der Motivation zur Durchführung eines Hearings (53) erfahren, daß hier primär sachbezogene Überlegungen den Ausschlag geben. Dieses eindeutige Statement mußte dann etwas zurückgenommen werden, als für die Beteiligung von Interessengruppen primär politisch-taktische Erwägungen geltend gemacht wurden (55). Befragt auf das Entscheidungsverhalten in der Spannungsituation zwischen Effektivitäts- und Effizienzkriterien stellt sich nun heraus: Als Entscheidungskriterien bei der Auswahl von Alternativen zu Lösungskonzeption und Lösungsinstrumentarien dominiert eindeutig die "Rücksichtnahme auf die vermutliche politische Durchsetzbarkeit". An zweiter Stelle und noch klar hervorgehoben liegen die "Kosten und Ausgaben", und erst nach den "unterstellten Lösungserwartungen seitens des Auftraggebers" folgen auf dem vierten Platz und deutlich abgeschlagen "eigene Ergebnisvorstellungen, auf die hin der Auftrag interpretiert wird" (33). Bei der Formulierung der Antwortvorgaben erhoffte man sich hier die Einordnungsfähigkeit von Kriterien wie "Problemangemessenheit", "Effektivität", "Zielgerechtigkeit". Offenkundig sind aufgrund dieses Votums Abstriche an der Selbständigkeit und Konfliktfähigkeit oder auch an der "objektiven" Bedarfsausrichtung des Gesetzgebungsreferenten angebracht. Dem widerspricht nicht die Tatsache, daß bei der alternativen Entscheidung die Vermeidung von Regelungen mit Kompetenzberührung anderer Ressorts wobei das Umgehen zustimmungsbedürftiger Gesetze so gut wie keine Rolle spielt. Denn die Minimierung konfliktträchtiger, weil abstimmungsnotwendiger Regelungen mit Bezügen zu anderen Ressortzuständigkeiten kann schon durch den "richtigen", d.h. engen Auftragszuschnitt bei der Beschäftigung mit einem regelungsbedürftigen Sach-

...

verhalt gewährleistet werden.

Vor diesem Hintergrund verwundert es denn auch nicht mehr, daß bei Regelungsalternativen und sachlich optimaler aber politisch umstrittener und sachlich weniger zweckmäßiger, aber politisch erfolgsversprechender Lösung die Entscheidung der nächsthöheren Instanz vorgelegt wird (45). Auch wenn dies unter Verdeutlichung der eigenen Position geschieht, so ist dennoch an die zuvor bezeichneten Entscheidungspräferenzen auch des Gesetzgebungsreferenten zu erinnern. Gemessen an der Nennungshäufigkeit grenzt jenes Verhalten, bei dem die politisch "unbequeme", aber sachlich angemessene Lösung vertreten wird, schon fast an "Heldenmut". Daß die "resignative" Verhaltensweise mit bedingungslosem Vorzug für politisch erfolgsversprechende Lösung abgeschlagen auf dem letzten Platz landet, ist nur allzu leicht verständlich: Wer will sich schon Opportunismus und mangelndes Durchsetzungsvermögen selbst bescheinigen! Generell kann festgehalten werden, daß frühzeitiges Ausblenden politisch (vermutlich) wenig aussichtsreicher Lösungen weitestgehend Arbeitsstil und Mentalität der gesetzesentwickelnden Ministerialbürokratie charakterisiert.

8.2 Entscheidungsspielraum

Mehrere Fragen richten sich darauf, Entscheidungsspielraum und Entscheidungsverhalten des Gesetzgebungsreferenten zu begründen. Absicht war es, dadurch Hinweise über den geeigneten und notwendigen Ansatzpunkt zur Verbesserung der Entwurfsentwicklung und -ausarbeitung zu gewinnen. Insbesondere sollten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob der Gesetzgebungsreferent als Person überhaupt der richtige Adressat von Verbesserungsbemühungen darstellt, wie etwa ein durch Fort- und Weiterbildung zu realisierendes Qualifizierungsprogramm beschaffen sein müßte, welche Hilfestellungen generell den Gesetzgebungsreferenten zur Erfüllung ihrer Aufgaben gegeben werden müßten und - wegen ihres Entscheidungsfreiraums - gegeben werden könnten. Bei der folgenden Auswertung ist einschränkend zu beachten, daß speziell diese Fragen einer besonders großen subjektiven Bewertungsanfälligkeit ausgesetzt sind.

..

Auch wenn wir eine starke Ausrichtung des Gesetzgebungsreferenten an der politischen Erfolgswahrscheinlichkeit von Entwurfskonzeptionen feststellen konnten, so beinhaltet dies keineswegs eine starke Außensteuerung der Entwurfsentwicklung, - zumindest, was die ersten Entwicklungsstadien angeht. So wird am häufigsten jener Form des Arbeitsauftrages zugestimmt, bei der eine lediglich zielbezogene, bezüglich möglicher Alternativlösungen aber offene Aufgabenstellung vorliegt. Selten sind hingegen Arbeitsaufträge mit vorgegebenem Lösungsweg oder aber unbestimmter Zielsetzung und Lösungsrichtung (2). Weiterhin kann der Gesetzgebungsreferent immer bis häufig selbst über die Erschließung von Informationsmaterialien entscheiden, soweit dafür noch keine zusätzlichen Finanzmittel erforderlich sind (12). Bei der inhaltlichen Konzipierung des Entwurfs wird der explizit zugestandene Entscheidungsspielraum bei der "Festlegung der zweckbezogenen Instrumentarien und Maßnahmen" sowie bei der "ersten Abstimmung von Instrumenten und Einzelzwecksetzungen" als am höchsten ausgeprägt beurteilt. Geringer fällt der Entscheidungsspielraum bei der "Erwägung von Ausnahmeregelungen und Besonderheiten" und bei der "Ableitung von Einzelzwecksetzungen" aus. Die "Konkretisierung des Gesetzesziels" liegt zumeist außerhalb der Entscheidungsbefugnisse des Referenten (25).

Schließlich wurde das Durchsetzungsvermögen des Gesetzgebungsreferenten im Vergleich zu dem seines Vorgesetzten in bestimmten Situationen erfragt. Bei der "Entscheidung über die Beteiligung anderer Referate des eigenen Ressorts", bei "Vorschlägen über die Beteiligung von Referenten anderer Ressorts" sowie bei "Entscheidungen über die Beteiligung von externen Interessengruppen" ist das Durchsetzungsvermögen des Referenten (mit abnehmender Tendenz) hoch bis mittel, und liegt nur geringfügig unter dem des Vorgesetzten. Die Diskrepanz zwischen Referent und Vorgesetzem wird größer bei der "Entscheidung über die Vergabe von Gutachten" sowie bei der "Auswahl weiter zu verfolgender Lösungsalternativen". Am interessantesten sind die Antworten bezüglich des Entscheidungsverhaltens bei der Durchführung aufwendiger Entwurfsprüfungen und -tests: Hier ist das Durchsetzungsvermögen vom Gesetzgebungsreferenten und seinem Vorgesetzten

...

generell geringer als bei den übrigen Entscheidungsanlässen. Die verbleibende Durchsetzungskraft teilt sich dagegen sehr ungleichgewichtig zwischen Gesetzgebungsreferent und Vorgesetztem auf. Letzterer verfügt über eine signifikant höhere Entscheidungskompetenz als der Gesetzgebungsreferent (58). Die daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen liegen auf der Hand: Hinsichtlich der uns vorrangig interessierenden Entwurfsprüfungen und Tests sind die Vorgesetzten des Gesetzgebungsreferenten (in der Regel: Unterabteilungsleiter) über Leistungsvermögen, Problemeignung und Aufwand derartiger Prüfungen zu unterrichten. Dies kann durch den Gesetzgebungsreferenten, der möglichst auch zur Anwendbarkeit solcher Methoden befähigt sein sollte, geschehen. Denkbar ist aber auch, daß dieser Personenkreis gesondert über das Methodenangebot insoweit unterrichtet wird, wie es zur Genehmigung von aufwendigen Prüfungen erforderlich ist. Möglicherweise ist diese Art der konzentrierten, überblicksartigen Information auf die Abteilungsleiterebene auszudehnen. Denn offenkundig liegt speziell für diese Entscheidungssituation die Kompetenz oberhalb der Referentenebene bzw. ihrer Vorgesetzten.

9. Beurteilung der Verfahrensorganisation

Im Regelfall sind mit der Entwurfsarbeit spezielle Referate befaßt. Mitunter beschäftigt ein Regelungsvorhaben auch eine ganze Abteilung. Ressortinterne und erst recht ressortübergreifende Projekt- bzw. Arbeitsgruppen sind dagegen selten (69). Über Notwendigkeit und Vorteile von Arbeitsgruppen bei der Entwurfsausarbeitung ist das Meinungsbild geteilt (9). Prozentual entspricht die ablehnende Haltung gegenüber Arbeitsgruppen jenem (geringeren) Teilnehmerkreis, der in der so seltenen Bildung von Arbeitsgruppen eine Ursache erheblicher Gesetzesmängel sieht (10). Von jenen Äußerungen, die für mehr Arbeitsgruppen plädieren, bevorzugt jeweils die Hälfte ressortinerne bzw. ressortübergreifende Arbeitsgruppen (11).

Der Frage, ob die Organisation der Gesetzesentwurfserarbeitung verbessert werden sollte, stimmten weit über die Hälfte der Teilnehmer zu (70). Der Bitte um weitere Kritik bzw. Verbesserungsvorschläge wurde wie folgt entsprochen:

- Eine Reihe von Äußerungen betrafen den systembedingten Zeitmangel und dadurch begrenzte Verbesserungsmöglichkeiten der Entwurfserarbeitung. So würden die Durchführung von Planspielen und Praxistests wie generell eine sorgfältige Vorbereitung aus Zeitmangel, wegen Wettlauf zwischen Regierung, Fraktionen und Bundesrat, an der zu kurzen Legislaturperiode scheitern.

- Einige Stellungnahmen bestritten die Notwendigkeit organisatorischer Verbesserung etwa durch Änderung der GGO. Diese sei ausreichend flexibel. Hingegen würden die mit ihr gegebenen Möglichkeiten der Kooperation und Betroffenenbeteiligung wegen fehlender persönlicher Motivation nicht ausgeschöpft.

...

- Die organisatorischen Verbesserungsvorschläge bezogen sich auf die Zuschnittsänderung für die Gesetzgebungskompetenzen zwischen und in den Ressorts, auf die Intensivierung der Zusammenarbeit der beteiligten Ressorts, insbesondere auf die frühzeitige Abstimmung (positive Koordination), auf die engere Verbindung und Koordinierung zwischen federführendem Fachreferat und Rechtsreferat sowie Planungsreferat.

- Für die Arbeitsorganisation wurde die Trennung zwischen Entwurfsarbeit und Tagesarbeit vorgeschlagen, um ungestört und konzentriert arbeiten zu können (Gründung spezieller "Gesetzgebungs-Teams"). In ähnliche Richtung weist der Vorschlag, das materiell-zuständige Fachreferat von Gesetzgebungstechnik (Verfahrensfragen, Zeitplanaufstellung, Beachtung der Formularien laut GGO II) freizustellen und ein auf Verfahrensfragen spezialisiertes Referat zu gründen. Mehrfach wird hier nochmals die Bildung spezieller ressortinterner wie -übergreifender Projektgruppen aber auch die Bildung neuer Arbeitsgruppen aus Fachabteilung und ggf. der Allgemeinen Abteilung mit zeitlich befristeter Freistellung gefordert.

- Weitere, nur noch am Rande zum organisatorischen Komplex gehörende Vorschläge forderten größere Gelegenheit zur Erprobung von Gesetzesentwürfen in der Praxis, Beständigkeit der politischen Planung und Plausibilität der politischen Prioritätensetzung, verstärkte ministerielle Fortbildung, die Bereitstellung von Kriterienkatalogen zur eigenständigen, frühzeitgen Rechtsförmlichkeits- und Verwaltungsförmigkeitsprüfung, den intensiven Bedarfsnachweis für eine Regelung, die Verbesserung der Datenlage, den Verzicht auf zu detaillierte Einzelregelungen und die Ausweitung der Gesetzesevaluierung.

...

10. Unterweisung und Beurteilung der Qualifizierung zum Gesetzgebungsreferenten

Mehrheitlich wurden die Teilnehmer auf die Tätigkeit der Entwurfsausarbeitung nicht besonders vorbereitet. Fand eine Vorbereitung statt, so wurde diese nahezu gleichmäßig durch allgemeine Fort- und Weiterbildung, Hochschulstudium, Referendariat und ministerieninterne Fortbildung geleistet (77). Ähnlich verhält es sich mit der Vorbereitung auf das zur Zeit bearbeitete Rechtsgebiet. Allerdings rangiert hier das Hochschulstudium vor dem Referendariat als Unterweisungsquelle an an erster Stelle. Merklich dahinter kommen allgemeine Fort- und Weiterbildung sowie ministerieninterne Fortbildung (78). Dieses Ergebnis ist insoweit interessant, als die klare Präferierung der ministerieninternen Fortbildung für ein stark ressort- und damit auch rechtsmaterienbezogenes Verständnis allgemeiner Gesetzesentwurfsarbeit spricht. Ein weiterer Beleg für die dem Ressortzuschnitt verhafteten Vorstellungen zur Gesetzgebung.

Eindeutig wurde für die ministerieninterne Fortbildung als Träger für die Vorbereitung auf die Tätigkeit eines mit Gesetzesentwicklung befaßten Referenten plädiert. Abgeschlagen folgen die allgemeine Fortbildung sowie das Selbststudium. An letzter Stelle werden Referendariat und Universitätsstudium genannt. In der Reihenfolge ähnlich aber nicht so stark ausgeprägt fallen die Antworten auf die Frage nach den Trägern der fachlichen Vorbereitung auf das Rechtsgebiet aus. Auch hier werden ministerieninterne Fortbildung und allgemeine Fortbildung knapp vor Selbststudium und Universitätsstudium am häufigsten genannt. Am Ende liegt nun allerdings das Referendariat (80).

A N L A G E B

DOKUMENTATION DER TESTERFAHRUNGEN

	Seite
1. Städtebauförderungsgesetz - 1971	125
2. Bundesbaugesetz	126
3. Gesetz des Verbrauchers vor unbilligen Bestimmungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen	128
4. Städtebauförderungsgesetz - 1980	130
5. Körperschaftsteuergesetz	132
6. Umsatzsteuergesetz	133
7. Bundessozialhilfegesetz	135
8. Jugendhilfegesetz	136
9. Staatshaftungsgesetz	138
10. Lohnsteuerfestsetzungsverfahren	139
11. Krankenversicherungs- und Sozialversicherungsgesetz	141
12. Ausbildungsplatzförderungsgesetz	143

1. Testprojekt: Städtebauförderungsgesetz

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Anfang 1971 wurden Ausschnitte des Städtebauförderungsgesetzes in der Fassung der Bundestagsausschußberatungen vom 1. bis 22.1.1971 nach der 2. Lesung im Bundestag getestet.[1] Das Gesetz trat am 27.8.1971 (BGBl. I, S. 1125) in Kraft.

Initiator des Tests war der Bundestagsausschuß für Städtebau und Wohnungswesen. Der Test sollte zur Information für die Ausschußmitglieder dienen, um letzte Korrekturen an diesem Planungs- und Verfahrungsgesetz vornehmen zu können.

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Getestet wurden die Gesetzesabschnitte über die Sanierung auf Transparenz und Praktikabilität der Entscheidungsabläufe.

In Form eines Flußdiagramms wurden zunächst die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritte aufgezeichnet, um so die verschiedenen Stadien einer Sanierung darzustellen und besonders problematische Gesetzesfassungen herauszufiltern. Als Spielfall diente ein potentielles Sanierungsgebiet in der Nähe Stuttgarts. Der Test wurde mit Bürgern aus diesem Sanierungsgebiet in Form eines Planungsspiels (je ein Planungsspiel für vier Problembereiche) in 1,5 Tagen vor dem Ausschuß durchgeführt.

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Für die Verbesserung des Entwurfs wurde nach der Planspieldurchführung eine Liste von ca. 40 Vorschlägen (teilweise Änderungen, teilweise Ergänzungen) für den Ausschuß erarbeitet. Einige der Vor-

1) Hartmut Dietrich, Das Stuttgarter Planspiel zum Städtebauförderungsgesetz, in: (Stadt-) Bauwelt 1971, S. 220-222, Bernhard Stüer, Ulrich Lau, Planspiel zum Städtebauförderungsgesetz, in: DÖV 1978, S. 544-551.

schläge gingen noch in das Gesetz ein, das durchführende Projektteam sah das vor allen Dingen durch den späten Testeinsatzzeitpunkt bedingt (Fronten schon relativ starr).

d) Technische Daten

Über den Zeitaufwand für die konzeptionelle Entwicklung des Planspiels und der gesamten Kosten des Tests gibt es keine Informationen. Die Durchführung des Tests selbst dauerte 1,5 Tage.

2. Testprojekt: Bundesbaugesetz

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Auf der Grundlage von Referentenentwürfen und später des Regierungsentwurfs wurden Organisations- und abgabenspezifische Abschnitte der geplanten Novellierung des Bundesbaugesetzes 1973/74 getestet.[1] Sie sollten zum einen dazu dienen, noch in der Formulierungsphase des Regierungsentwurfs Anregungen für dessen Formulierung zu geben, zum anderen war frühzeitig beabsichtigt gewesen, die Ergebnisse nach Einbringung des Entwurfes vor dem zuständigen Bundestagsausschuß zu präsentieren.

1) Rudolf Schäfer, Verbesserung der Gesetzgebung durch Verwaltungsplanspiele? Erfahrungsbericht über die Planspiele bei der Novellierung des Bundesbaugesetzes, in: Paul Kevenhörster/Hellmut Wollmann, Kommunalpolitische Praxis und lokale Politikforschung, Berlin 1978, S. 385 ff.; Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Planspiel Novellierung BBauG - Bericht über die Generalprobe in Wuppertal 18.-26.10.73, Berlin, April 1974. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu); Planspiel zur Novellierung des Bundesbaugesetzes. Bericht über die Präsentation in Wuppertal und Ingelheim vor dem Bundestagsausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, (5.-6.11.1974/21.-22.4.1975), (gemeinsam mit Planspielern erarbeiteter Bericht), Berlin, August 1975. Zusammenfassung der Spielergebnisse vom 5./6.11.1974, in: Stenographisches Protokoll Nr. 31 des Aussch. für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (15. A.) vom 5.11.1974 (S. 51-79: detaillierte Planspielergebnisse).

/

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Im Vordergrund des Erkenntnisinteresses standen die Verwaltungspraktikabilität, die finanziellen Auswirkungen, die verfahrenstechnischen Auswirkungen (des damals noch diskutierten Wertausgleichs), der vermutliche Verwaltungsaufwand, die Durchführbarkeit der geplanten Maßnahmen und die Auswirkungen der Regelung auf die betroffenen Bürger.

Als Spielmaterial des Tests dienten im wesentlichen tatsächliche bzw. geplante Vorgänge, Verhältnisse und Maßnahmen in Wuppertal-Vohwinkel, die zu "praktischen" Fällen entsprechend der verschiedenen Erkenntnisziele aufgearbeitet wurden.

Basierend auf diesen Sachverhalten wurden sodann für die einzelnen als problematisch angesehenen Gesetzesparagraphen Planspiele in Form von Rollenspielen durchgeführt. Die Teilnehmer der Rollenspiele setzten sich aus Vertretern verschiedener Städte zusammen, die jeweils in Baudezernaten tätig waren. Soweit, insbesondere bei der Bürgerbeteiligung, auch Gesetzesadressaten abgebildet werden mußten, wurden diese von den Bauamtsvertretern gespielt. Die Rollenspiele wurden jeweils mehrmals durchgeführt, sowohl mit verschiedenen Teilnehmern als auch mit unterschiedlichen Entwurfsverfassungen. Die Ergebnisse der Planspiele auf der Grundlage des Regierungsentwurfs wurden vor dem zuständigen Bundestagsausschuß präsentiert.

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Die Ergebnisse der Planspiele wurden jeweils mit den Praktikern diskutiert und in der Form einer strukturierten Podiumsdiskussion vor den Bundestagsausschüssen erläutert. Von den zahlreichen Änderungsvorschlägen sind nachweisbar (testbedingt) ein großer Teil in das im August 1976 verabschiedete Bundesbaugesetz eingegangen. Nach

./.

Einschätzung der Planspieldurchführenden hat sich für die Ergebnisverwertung besonders günstig die frühzeitige Einschaltung in das Gesetzgebungsverfahren und die Einschaltung in die laufenden parlamentarischen Beratungen erwiesen.

d) Technische Daten

Das Gesamtprojekt dauert etwa zwei Jahre. Die Kosten für die wissenschaftliche und organisatorische Betreuung beliefen sich auf 10 Mann-Monate pro Planspielrunde (3 Runden = 30 Mann-Monate = DM 120.000).

3. Testprojekt AGBG

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Dem Testprojekt lag ein hypothetischer Gesetzentwurf des Testinitiators[1] zugrunde, der aber in einigen Teilen mit einem Kommissionsentwurf und dem Referentenentwurf des Bundesministers für Justiz zur Verbesserung des Verbraucherschutzes übereinstimmt. "Gesetzeslücken" waren absichtlich eingebaut worden. Bei dem Test standen verfahrensrechtliche Probleme im Vordergrund (1. Test zu einem Gesetz aus dem Privatrechtsbereich).

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Zentrales Anliegen war, ob sich kontradiktorische Verfahren vor richterlichen Instanzen zur Bewältigung abstrakter Verfahren eignen.

1) Peter Schlosser, Dagmar Coester-Waltjen/ Hans Ulrich Graba Verbraucherschutz im Modellversuch, Bielefeld 1975.

./.

Getestet wurden einmal das Aufsichtsverfahren, d.h. die Überprüfung des AGBG auf seine Übereinstimmung mit den Vorschriften des BGB und zum anderen das Musteraufstellungsverfahren von Allgemeinen Geschäftsbedingungen durch das Gericht. Als Spielgrundlage dienten reale und konstruierte AGB zu verschiedenen Vertragstypen. Für das Musteraufstellungsverfahren wurde eine Vertragsart vorgegeben. Der Test wurde in Form eines Planspiels durchgeführt. Sämtliche Rollen (Richter als Entscheider, Verbraucherschutzbeauftragter als Antragsteller bei Gericht) wurden von Juristen (teilweise Richter, Rechtsanwälte) gespielt. Die in Richterfunktion eingesetzten Mitspieler hatten dann jeweils eine schriftliche Entscheidung zu den gerügten AGB auf der Grundlage des hypothetischen Gesetzes abzufassen.

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Das Aufsichtsverfahren erwies sich als insgesamt gut geeignet, wenn sich auch die Richter in ihren Entscheidungen zu stark an die jeweils gestellten Anträge gehalten hatten und selten das gesamte Klauselwerk überprüft worden war. Die Ergebnisse fanden - soweit ersichtlich - keine Berücksichtigung in späteren Gesetzgebungsverfahren.

d) Technische Daten

Der Test dauerte insgesamt ca. 9 Monate, vom Bundesministerium der Justiz standen insgesamt 56.000,- DM für die Durchführung des Tests zur Verfügung.

./.

4. Testprojekt: Städtebauförderungsgesetz - 1980

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Der Test wurde durchgeführt auf der Grundlage von ersten Regelungsvorstellungen des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Novellierung des Städtebauförderungsgesetzes, zu der der Deutsche Bundestag in seiner Erschließung vom Mai 1979 aufgefordert hatte, da sich das Instrumentarium der Stadterneuerung als insgesamt zu unflexibel erwiesen hatte.[1)]

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Ziel des Gesetzestests war es, zentrale Vorschriften der geplanten Neuregelung ("einfache Sanierung; Sicherungsinstrumentarium für die "einfache Sanierung"; Finanzierungsprobleme und Einsatz der verschiedenen Förderungsmittel", Ausnahmevorschriften für die Erhebung von Ausgleichsbeträgen) auf Praktikabilität und Auswirkungen zu überprüfen sowie deren Erforderlichkeit überhaupt festzustellen. Als Spielmaterial dienten reale Sanierungsgebiete in drei Mitspielerstädten (Hannover, Wuppertal, Ratingen). In der Form eines Praxistests hatten die Teilnehmer das Sanierungsgebiet unter Zugrundelegung des Entwurfskonstrukts neu zu klassifizieren und Gebiete festzulegen, wo eine "einfache" Sanierung durchgeführt werden könnte. Im Zusammenhang mit den Fragestellungen zu den Förderungsregelungen der Modernisierung und Instandsetzung wurden zahlreiche vergleichende Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt, um zu den Themen: Kostenrelationen, Standard, Mietentwicklung und Förderungsaufwand bei unterschiedlichen Förderungsmodalitäten Aussagen zu erhalten (Praxistest).

1) Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Planspiel zur Novellierung des Städtebauförderungsgesetzes - Ergebnisse und Materialien für die Präsentation am 18.6.1980, Berlin, Juli 1980.

./.

Ebenso wurden zur Erhebung der Ausgleichsbeträge umfangreiche Berechnungen vorgenommen, insbesondere um das Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Ertrag aus der Erhebung von Ausgleichsbeträgen feststellen zu können (Praxistest).

Das Sicherungsinstrumentarium zur Durchführung der "einfachen Sanierung" (Erneuerung) wurde in Form eines Planspiels (Diskussion mit verteilten Rollen) auf seine Praktikabilität hin erprobt.

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Der Bedarf nach einer gesetzlichen Absicherung der einfachen Sanierung wurde eher skeptisch beurteilt, die für die Abgrenzung von der klassischen Sanierung genannten Kriterien erwiesen sich als weitgehend unpraktikabel. Die Förderungsregelungen, die Ausnahmevorschriften für die Erhebung von Ausgleichsbeträgen sowie das Sicherungsinstrumentarium erwiesen sich als praktikabel, wenn auch hier zahlreiche Formulierungs- und Verfahrungsänderungen angeregt wurden.

Die Planspielergebnisse wurden am 18.6.1980 vor Fachleuten präsentiert und diskutiert. (Ursprünglich war eine Präsentation vor den Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Städtebau- und Wohnungswesen vorgesehen, die wegen einer Plenarsitzung im Bundestag kurzfristig absagen mußten.)

Eine Fortsetzung des "Planspiels" mit Vertretern von Kleinstädten und kleineren Mittelstädten ist vorgesehen.

d) Technische Daten

Das gesamte Testprojekt (Konzipierung und Durchführung) wurde in 5 Monaten abgewickelt.

5. Testprojekt: Körperschaftsteuergesetz

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Dem Test lag der Referentenentwurf eines Körperschaftsteuergesetzes vom 19.8.1971 zugrunde.[1] Anlaß für das Projekt waren die Beschlüsse der Bundesregierung zur Steuerreform vom 11.6.1971. Ziel der Reform war die Beseitigung der steuerlichen Doppelbelastung von Körperschaften bei der Gewinnausschüttung durch Einführung eines Anrechnungsverfahrens. Beim Körperschaftsteuergesetz handelt es sich um ein Eingriffs- und Verfahrensgesetz.

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Der Test sollte Erkenntnisse bringen über die Eindeutigkeit der verwendeten Begriffe, über die Praktikablität der Verfahren in den Unternehmungen und über die Verwaltungspraktikabilität. Der Test wurde in zwei Phasen durchgeführt.

Als Spielstoff in der ersten Phase dienten von Körperschaftsvertretern aufgearbeitete relevante Sachverhalte für die Anwendung des Körperschaftsteuergesetzes, die in vorhergehenden Wirtschaftsjahren vorgekommen waren. Der Test wurde in Form eines Planspiels durchgeführt, die Teilnehmer (Fachleute aus den zuständigen Abteilungen und Betriebsführer) sollten die als Spielmaterial aufgearbeiteten Sachverhalte in den jeweiligen Untersuchungszeitraum hineinprojizieren (für drei aufeinanderfolgende Wirtschaftsjahre), um die wirtschaftlichen Auswirkungen feststellen zu können und um praktikable Verfahrensabläufe zu erarbeiten. In der zweiten Phase dienten diese in den Unternehmungen erarbeiteten Ergebnisse als Spielstoff für die Durchführung eines Praxistests in verschiedenen Finanzverwaltungen, mit denen das Besteuerungsverfahren untersucht wurde.

1) Ausschuß für wirtschaftliche Verwaltung (Hrsg.), Bericht über das Planspiel "Körperschaftsteueranrechnungsverfahren", 1. und 2. Abschnitt (Manuskripte).

/

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Aufgrund des Tests wurde ein detaillierter Mängelbefund angefertigt, in dem sich gleichzeitig Verbesserungsvorschläge für Gesetzesformulierungen und für die Gestaltung des Verfahrens fanden. Alle wesentlichen Ergebnisse wurden im Regierungsentwurf vom 8.11.1973 (BT-Drs. 7/1470) berücksichtigt.

d) Technische Daten

Das Unternehmensplanspiel selbst dauerte ca. 3 Monate.

6. Testprojekt: Umsatzsteuergesetz - 1963

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Dem Test lag der Regierungsentwurf eines Umsatzsteuergesetzes vom 30.10.1963 (BT-Drs. 4/1590) zugrunde.[1] Er wurde auf eigene Initiative des Ausschusses für wirtschaftliche Verwaltung in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Finanzen entwickelt und durchgeführt.

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Praktikabilitätserwägungen/Automationsgeeignetheit für die privaten Unternehmen standen im Vordergrund des Erkenntnisinteresses bei der experimentellen Überprüfung dieses Steuergesetzes. Als Spielmaterial dienten auf die Erfordernisse des Entwurfs umgestellte (reale) Rechnungsbelege (insbesondere Trennung der ausgewiesenen Werte in den Eingangs- und Ausgangsbelegen in Nettowert und Steuerwert).

1) Ausschuß für wirtschaftliche Verwaltung (Hrsg.), Die Mehrwertsteuer, 4. Aufl., Berlin 1967.

Der Test wurde in der Form eines Praxistests durchgeführt, die freiwillig teilnehmenden Firmen (Angehörige von verschiedenen Abteilungen) hatten die von ihnen selbst aufbereiteten Belege auf den Entwurf anzuwenden und den dadurch neu entstehenden Verwaltungsaufwand festzustellen. Die Belege wurden so gefertigt, wie sie zur Vorlage beim Finanzamt notwendig gewesen wären. Aufgrund der unterschiedlichen Organisation des Rechnungswesens (EDV, Lochkartensysteme) in den verschiedenen Firmen mußten verschiedene Praxistestvarianten entwickelt werden. Unterstützt wurden die Unternehmungen bei der Praxistestdurchführung durch nicht hoheitlich tätig werdende Bundesbetriebsprüfer.

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Es wurden zahlreiche Verbesserungsvorschläge gemacht, die insbesondere Vorschriften betrafen, bei denen Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten aufgetreten waren. Nach dem BT-Drs. 5/1581 (Bericht Finanzausschuß) wurden die Ergebnisse des Praxistests bei der endgültigen Fassung des Gesetzes verwertet. Explizit eingegangen auf die Praxistestergebnisse wurde bei § 14, den Empfehlungen wurde gefolgt.

d) Technische Daten

Der Praxistest dauerte als Projekt 3 Monate, die Belastung für die Unternehmen betrug einige Tage.

./.

7. Testprojekt: BSHG

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Der Test auf der Grundlage des Regierungsentwurfes BSHG-1960 wurde kurz vor der 1. Lesung im Bundestag begonnen und lief dann zeitweise parallel mit den Beratungen im zuständigen Bundestagsausschuß, der die Einbeziehung der Ergebnisse in Aussicht gestellt hatte.[1] Das BSHG ist als Leistungsgesetz charakterisierbar.

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Der Test war initiiert worden vom Arbeits- und Sozialministerium NRW, Erkenntnisziel war die Vorabermittlung der Wirkungen des Gesetzes auf die Versorgungsämter in NRW. Als Spielmaterial dienten 48 für das Spiel aufbereitete Aktenvorgänge. Der Test wurde in Form eines Praxistests (mit Planspielelementen) durchgeführt, die beteiligten Fürsorgeämter hatten in schriftlicher Form unter Zugrundelegung des Gesetzentwurfs Entscheidungen zu verfassen. Es wurden insbesondere die Zuständigkeitsregelungen überprüft sowie die Praktikabilität der angebotenen Hilfsmaßnahmen. Zeigte sich nach Durchsicht der Lösungen, daß ein Amt einen Sachverhalt nicht vollständig erfaßt hatte, Bestimmungen des Entwurfs falsch verstanden oder falsche Entscheidungen getroffen hatte, so wurde die Akte einem anderen Amt zugesandt, das den Hilfesuchenden (Betroffenen) zu simulieren hatte und Rechtsmittel gegenüber dem Sachbearbeiter einzulegen hatte, um ein Maximum an Hilfe zu erreichen. Die Erstbescheidungsbehörde mußte dann nochmals über die Hilfe entscheiden (dadurch Annäherung an die Dynamik des realen Gesetzesvollzugs). Mit einem Fragebogen wurden zusätzlich Einschätzungen zum Entwurf abgefragt.

1) Paul Arnold Nelles, Das Bundessozialhilfegesetz im Verwaltungsplanspiel, Blätter für Wohlfahrtspflege 1961, S. 72 ff..

./.

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Von den insgesamt 36 Anmerkungen und Anregungen, die sich nach Auswertung des Praxistests ergeben hatten, wurden 18 vom Ausschuß, von kleinredaktionellen Änderungen bis zu völlig neuen Bestimmungen (Einführung der §§ 83, 87 BSHG) in die Gesetzesfassung übernommen.

d) Technische Daten

Über Kosten und Zeitaufwand liegen keine Informationen vor.

8. Testprojekt: JHG - 1974

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Der Test wurde 1976/77 auf der Grundlage eines unveröffentlichten Referentenentwurfs zu einem Jugendhilfegesetz vom 15.8.1974 durchgeführt.[1] Er war vom BMJFG initiiert worden in einer Phase, als die Novellierung des JHG wegen der zu erwartenden finanziellen Auswirkungen zurückgestellt worden war.

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Mit dem Projekt sollten in erster Linie die Vollzugs- und Verwaltungspraktikabilität des geplanten Gesetzes überprüft werden. Zugrunde lagen dem Test als Spielmaterial 7 reale aufgearbeitete Aktenvor-

1) Carl Böhret u.a.: JHG Abschlußbericht über den Praxistest (Verwaltungsplanspiel) zu Teilen des Referentenentwurfs eines Jugendhilfegesetzes, Speyer 1977, im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit; mittlerweile veröffentlicht als Carl Böhret, Werner Hugger, Der Praxistest von Gesetzentwürfen - am Beispiel des Referentenentwurfs eines Jugendhilfegesetzes (JHG) - , Baden-Baden 1980.

gänge aus Jugendämtern, die die Schilderung eines Falles enthielten, der von den teilnehmenden Jugendämtern auf Grundlage des Entwurfes nochmals zu entscheiden waren. In der Vor- und Haupttestphase des Praxistests wurden mehrere Testvarianten eingesetzt (Ausgangsszenario; reproduzierender Fallnachvollzug - sequenziell-reproduzierender (rückgekoppelter) Fallnachvollzug), um eine möglichst hohe Realitätsnähe zu gewinnen. Fragebögen zur Einschätzung des Gesetzentwurfs und zur Ermittlung von Strukturdaten der Mitwirkenden wurden zusätzlich eingesetzt.

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Durch den Praxistest konnten erhebliche Mängel in Systematik, Verständlichkeit und Anwendbarkeit nachgewiesen werden. Auch zu erwartende Implementationsschwierigkeiten bei der Einführung neuer vorgesehener Hilfemöglichkeiten wurden deutlich. Inwieweit im einzelnen die Ergebnisse des Praxistests in den Regierungsentwurf 1977 eingegangen sind, ist nicht vollständig feststellbar.

d) Technische Daten

Das gesamte Testprojekt (Konzeption und Durchführung) dauerte ein Jahr. Die eigentliche Spielphase dauerte ca. 3 Monate. Die Kosten lagen bei ca. 100.000,- DM.

./.

9. Testprojekt: Staatshaftungsgesetz

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Grundlage des Gesetzes war ein aus dem Jahre 1973 stammender Regierungsentwurf zur Reform des Staatshaftungsrechts.[1] Anlaß für die Erprobung war die Unsicherheit über die Auswirkungen der in Aussicht genommenen verschuldensunabhängigen Staatshaftung auf die öffentlichen Haushalte.

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Ermittelt werden sollten insbesondere die Belastung für die öffentlichen Haushalte, der zusätzliche Anfall von Staatshaftungsklagen sowie die Praktikabilität dieses Gerichts- und Verfahrensgesetzes.

In der ersten Phase des Testprojekts wurde eine Erhebung mittels Fragebogen in Bundes- und Landesverwaltungen durchgeführt, um die im Haushaltsjahr 1972 notwendig gewordenen Ausgaben für die Staatshaftung zu ermitteln (rechtstatsächliche Erkenntnisse). In der zweiten Phase wurden 48 insbesondere mit Staatshaftungsrecht befaßten Richtern 1500 ausgewählte, bereits rechtskräftig entschiedene Staatshaftungsfälle mittels eines standardisierten Fragebogens nochmals zur Entscheidung nach dem Referentenentwurf vorgelegt (Praxistest).

1) Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Zur Reform des Staatshaftungsrechts - Rechtsvergleichendes Gutachten des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bonn 1975; Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Zur Reform des Staatshaftungsrechts - Rechtstatsächliche Erkenntnisse in Staatshaftungssachen - Verwaltungserhebung und Gerichtsaktenauswertung, Bonn 1976.

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Durch die Erhebung konnte festgestellt werden, daß die Ausgaben für die Staatshaftung nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Auswertung der Gerichtsakten ergab, daß die Verweisung auf eine anderweitige Ersatzmöglichkeit nach dem geltenden Recht nur eine nachgeordnete Rolle gespielt hat. Der Praxistest erbrachte zahlreiche Verbesserungen zur Gestaltung des Verfahrens. Die Ergebnisse sind in einen weiteren Referentenentwurf eingegangen.

d) Technische Daten

Das Gesamtprojekt (Test und Erhebung) dauerte ca. 2 Jahre. Soweit ersichtlich, standen für Konzeption und Auswertung des Tests Gelder für 18 Mann-Monate zur Verfügung (ca. 70.000,- DM).

10. Testprojekt: Lohnsteuerfestsetzungsverfahren

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Der Gesetzestest wurde noch vor Abfassung eines Referentenentwurfs vorgeführt. Zugrunde lagen 3 Modellvorschläge zur Vereinfachung des Lohnsteuerverfahrens, die von verschiedenen Institutionen entwickelt worden waren.[1)]

1) Bericht der Planspielgruppe Lohnsteuerverfahren über das im Auftrag des Bundesministers der Finanzen durchgeführte Planspiel "Lohnsteuerfestsetzungs- und Erhebungsverfahren".

./.

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Mit der praktischen Erprobung der drei Modelle sollte herausgefunden werden, ob eines dieser Modelle eine Vereinfachung des gegenwärtigen Verfahrens ermöglicht (Praktikabilität, Verwaltungsaufwand). Als Spielstoff dienten real aufbereitete Lohnsteuerfestsetzungsverfahrensakten, die nochmals nach dem geltenden Recht von den teilnehmenden Finanzämtern (Praxistest) entschieden werden mußten, um so zunächst den Ist-Zustand festzustellen. In der nächsten Phase wurden dann der Bearbeitungsaufwand für die in den einzelnen Modellen gemachten Vorschläge ermittelt. An zusätzlichen Hilfstechniken sind eingesetzt worden Organisations- und Ablaufanalysen zum Auffinden der optimalsten Organisation nach geltendem Recht sowie Fragebögen zur Modellbeurteilung.

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Aufgrund der Ergebnisse konnte eine Modellbewertung vorgenommen werden; sie bildete eine wesentliche Grundlage für die im Gesetzgebungsprozeß dann getroffene Entscheidung (das optimalste Modell wurde bei der Steuerreform verwirklicht).

d) Technische Daten

Das gesamte Projekt dauerte ca. 3,5 Monate. Der Aufwand ist nicht bezifferbar, die Mitspieler waren Angehörige der Finanzverwaltungen der Länder.

./.

11. Testprojekt: Zweites Krankenversicherungsänderungsgesetz; gesetzliche Rentenversicherung; Sozialbudget; Gesetz für die Krankenversicherung der Landwirte; GKV-Kosten; Rentnerkrankenversicherungsneuordnung

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Die Testprojekte aus dem Sozialversicherungsbereich wurden teilweise auf der Grundlage von in Kraft befindlichen gesetzlichen Regelungen, teilweise zur Absicherung von geplanten Neuregelungen und ohne daß schon ein Referentenentwurf vorlag, zwischen 1970 und 1975 durchgeführt.[1)]

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Mit dem Test sollten insbesondere Erkenntnisse über die mögliche Kostenentwicklung im Sozialbereich gewonnen sowie deren Finanzierbarkeit nachgewiesen werden. Die Projekte wurden mit Hilfe von EDV-Simulationsmodellen durchgeführt. Vom Modelltyp her wurden zur Lösung der gestellten Aufgaben folgende Modelle benutzt:

- Prognosemodelle
  - a) Systemprognosen (z.B. Rentenversicherungsprognose, KVdR-Prognosemodelle)
  - b) differenzierte und modifizierte Trendextrapolationsmodelle (GKV-Prognosemodelle, Sozialbudget)

1) Ulrich Geißler, Modellrechnungen zur Vorbereitung sozialpolitischer Entscheidungen, in: Peter Hoschka/Uwe Kalbhen (Hrsg.),Datenverarbeitung in der politischen Planung, Frankfurt, New York 1975, S. 111 ff.; Ulrich Geißler, Computersimulation zur Vorbereitung sozialpolitischer Entscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jürgen Rödig (Hrsg.), Theorie der Gesetzgebung, Berlin, Heidelberg, New York 1976, S. 514 ff..

- Strukturmodelle

  a) Makro-Strukturmodelle (z.B. Modell zum 2. KVÄG)

  b) Mikro-Strukturmodelle (GKV-Strukturmodell, KVdR-Strukturmodelle)

Die Wirkungsadressaten wurden jeweils durch Funktions- und Verhaltensannahmen im Modell simuliert. Allgemeine Schwierigkeiten ergaben sich aus der fehlenden aktuellen Datenbasis.

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Die Berechnungen bestätigten teilweise die hypothetisch veranschlagten Kostenentwicklungen, konnten aber auch überraschende Systemeinsichten (Interdependenzen) nachweisen. Nachweislich waren die Berechnungen zur gesetzlichen Rentenversicherung Grundlage für die Rentenreformgesetzgebung 1972 (Leistungsverbesserung, Einführung der flexiblen Altersgrenze). Die Ergebnisse des Modells zur Neuordnung der Rentnerkrankenversicherung sind in den Referentenentwurf zur Änderung des 4. KVG eingegangen.

d) Technische Daten

Die technischen Daten sind aus den uns vorliegenden Unterlagen nicht ermittelbar.

./.

12. Testprojekt: Ausbildungsplatzförderungsgesetz

a) Testgrundlage und Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

Der Test wurde ca. 1 Jahr nach dem Inkrafttreten des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes vom 7.9.1976 (BGBl. I, S. 2658) durchgeführt, mit ihm sollte die aufgrund des Gesetzes zu erlassende Vergabeordnung erprobt werden.[1)]

Anlaß für das Projekt waren die zahlreichen Neuerungen für das Vergabeverfahren von Berufsausbildungsbeihilfen.

b) Methodische Konzeption und Erkenntnisziele

Das Vergabeinstrumentarium sollte möglichst wirklichkeitsnah auf Praktikabilität und Effizienz getestet werden. Überprüft wurde das Antragsverfahren, das Antragsformular, das Arbeitsprogramm der Lastenausgleichsbank und das Zusammenwirken der am Vergabeverfahren Beteiligten. Es wurden zwei Testmethoden parallel eingesetzt:

1. 675 Antragsformulare wurden an Ausbildungsbetriebe aus Industrie, Handel, Kreditgewerbe, öffentliche Verwaltung, Handwerk versandt, die von diesen ausgefüllt zurückgesandt werden sollten (Praxistest). Mit einem Fragebogen wurden Stellungnahmen zur Gestaltung der Formulare, zum Verfahrensweg und zu Verbesserungsvorschlägen abgefragt.

2. Mit einer Simulation auf der Basis von 700 hypothetischen Fällen (Antragsformulare wurden so ausgefüllt, daß sämtliche denkbaren Problemfälle erfaßt werden konnten) wurde das Verarbeitungsprogramm der Lastenausgleichsbank auf seine Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft.

1) Informationen des Bundesinstituts für berufliche Bildung, nS.

./.

c) Ergebnisse und ihre Verwertung

Die Ergebnisse des Praxistests führten zur besseren Verständlichkeit und zur einfacheren Gestaltung der Antragsformulare. Das Arbeitsprogramm der LAB erwies sich als weitgehend fehlerfrei. Die Vergabeverordnung mußte insgesamt nur geringfügig geändert werden.

d) Technische Daten

Durch die Vorbereitung und Durchführung der Simulation sind Kosten in Höhe von ca. 40.000 DM bei der Lastenausgleichsbank entstanden.

A N L A G E C

DOKUMENTATION EINER UNTERSUCHUNG VON REDUKTIONS-STRATEGIEN AM BEISPIEL DER ENTWÜRFE VON BUNDESRAT UND BUNDESREGIERUNG ZU EINEM JUGENDHILFEGESETZ

Seite

1. Untersuchungsziel 145

2. Durchführung der Untersuchung 146

3. Kurzfassung der Untersuchungsergebnisse 161

1. Untersuchungsziel

Mit einer punktuellen Gegenüberstellung der Alternativentwürfe zum Jugendhilfegesetz[1] soll untersucht werden

a) inwieweit mit der Verwendung von Reduktionsformeln oder mit Verlagerung bzw. Verzicht von Rechtssetzungsbefugnissen eine Aufgabe, Gefährdung oder Änderung gesetzgeberischer Intention verbunden ist;

b) inwieweit Komprimierungsformen und Kürzungen Auswirkungen auf die Anwendbarkeit und verwaltungspraktische Handhabung besitzen;

c) wie sich die für die Wahl geeigneter Komprimierungen und Kürzungen erforderlichen Entscheidungsinformationen gewinnen lassen;

d) in welchem Umfang sich darüber hinaus gesetzgebungsmethodische und -technische Hinweise bzw. Grundsätze zur Vermeidung von wirkungsneutraler Redundanz bei der Abfassung von Rechtsvorschriften angeben lassen.

1) Entwurf der Bundesregierung vom 14.2.1979, BT-Drs. 8/2571;
Entwurf des Bundesrates vom 10.8.1979, BT-Drs. 8/3108.

2. Durchführung der Untersuchung

In den folgenden Übersichten finden sich 15 Abweichungen zwischen den Entwürfen der Bundesregierung und des Bundesrates. Neben der formalen Angabe des jeweils differierenden Textumfangs wurden in die Spalte "Kommentierung" einzelne Aspekte aus der jeweiligen Gesetzesfassung bzw. Begründung aufgenommen. Abschließend werden die Kürzungen zu charakterisieren versucht.

Im einzelnen lassen sich die Unterschiede wie folgt kommentieren:

1) Untersuchung und Gesamtplan:

Im Entwurf des Bundesrates wird auf die im Regierungsentwurf vorgesehene "Untersuchung" mit dem Hinweis verzichtet, "der Gesamtplan setzte eine gründliche fachliche Untersuchung unter Einbeziehung aller für die Entscheidung maßgebenden Gesichtspunkte voraus".[1] Weil im Regierungsentwurf die Spezifizierung der Untersuchung als Kombination aus kasuistischer Regelung und unbestimmten Rechtsbegriffen abgefaßt ist, könnte man der Auffassung zuneigen, es wäre tatsächlich vorzuziehen, auf eine notwendig unvollständige Bezeichnung der Inhalte der Untersuchung zu verzichten. Andererseits ist bei unveränderter Zielsetzung des Gesetzgebers das Vertrauen in einschlägig absichtsgetreue landesrechtliche Regelungen nur berechtigt, wenn von einer identischen Gewichtszumessung (Wertung) dieser Bestimmungen ausgegangen werden kann.

[1] BT-Drs. 8/3108 vom 10.08.1979, Begründung zu § 9, S. 32.

./.

Nr.	BREG.-Entwurf BT-DS 8/2571 vom 14.2.1979				B-RAT-Entwurf BT-DS 8/3108 vom 10.8.1979			
	Einzelbestimmung	§§	Umfang Text-Zeilen	Kommentierung	Einzelbestimmung	§§	Umfang Text-Zeilen	Kommentierung
0	Gesamtcharakterisierung: 2 Artikel mit insgesamt 167 §§		48 Seiten		Gesamtcharakterisierung: 4 Artikel mit insgesamt 84 §§		21 Seiten	
1	Untersuchung und Gesamtplan	13	88	Steuerungsfunktion höhere Fachlichkeit/Ermittlung d. individ. Hilfebedarfs/kommunikat. Maßnahmenfindung/ verpflichtend unter best. Voraussetzg.	Gesamtplan	9	9	Verzicht auf Untersuchung zu spezifischer Regelung bestehe kein Bedürfnis/ Soll-Vorschrift bei "geeigneten Fällen"
2	Jugendarbeit	17-26	1,7 Seiten	Nachholbedarf, befindet sich im Bezugssystem zu anderen Regelungen	Jugendarbeit	12	10	Zuständigkeitsvorbehalt für Länder (einschlägige G.-Kompetenz des Bundes wird bestritten
3	Maßnahmen bei Gefahr	69-70	78	Vereinheitlichung landesrechtlicher Regelungen/Ausweitung d. jugendamtlichen gg. polizeil. Eingriffskompetenz	Maßnahmen bei Gefahr	27	37	Vereinheitlichung landesrechtl. Regelungen/Ausweitung d. jugendamtlichen gg. polizeil. Eingriffskompetenz
4	Heimerziehung und ähnliche Einrichtungen	45	26	differenziertere Hilfeformen/Anbindung an Priorität fam.-unterstützender Hilfen	Heimerziehung	23	7	Festlegung d. faktischen Vorrangs v. Hilfen außerh. d. eigenen Fam. vor fam.-unterst. Hilfen

Nr.	BREG.-Entwurf BT-DS 8/2571 vom 14.2.1979				B-RAT-Entwurf BT-DS 8/3108 vom 10.8.1979			
	Einzelbestimmung	§§	Umfang Text-Zeilen	Kommentierung	Einzelbestimmung	§§	Umfang Text-Zeilen	Kommentierung
5	Zusammenarbeit bei Familienpflege	51	55	Unterrichtungspflicht der Pflegeperson über Veränderungen der Pflegesituation	fehlt			
6	Familienpflegegeld (getrennt von Familienpflege)	52 (44)	43 (10)	Spezifizierung der Ermächtigung für die Festsetzung und Berechnung des Pflegegeldes durch RVo	zusammen mit Erziehung in Tagespflege	17	22	Hilfe u. Finanzierung werden zus. geregelt/Festsetzg. d. Pflegegeldhöhe durch Landesrecht bzw. durch weitere hierzu ermächtigte Stellen
7	Adoptionsvermittlung	54-62	2,5 Seiten	Integration in JHG da bei Erlaß des Adoptionsvermittlungsgesetzes schon beabsichtigt/ansonsten Inkonsequenz gegenüber Pflegeerlaubnis/Fam.-Pfl.-Vermittlg.	Verzicht			Beibehaltung der Sonderregelung nach dem Adoptionsvermittlungsgesetz
8	Betriebserlaubnis	63	61	zur Gewährleistung d. Fachlichkeit: Befristungsmöglichkeit/Nachweis d. fachl. Eignung zur Betriebsführung	Betriebserlaubnis	31	28	Beschränkung auf primär verwaltungsmäßige Kontrolle
9	Gesamtplan bei Erziehung in Einrichtungen	65	35	Sicherstellung fachl. Kontrolle von Hilfeleistung und -erfolg	fehlt			

Nr.	BREG.-Entwurf BT-DS 8/2571 vom 14.2.1979				B-RAT-Entwurf BT-DS 8/3108 vom 10.8.1979			
	Einzelbestimmung	§§	Umfang Text-Zeilen	Kommentierung	Einzelbestimmung	§§	Umfang Text-Zeilen	Kommentierung
10	Mitwirkung in Einrichtungen	66	23	Verpflichtung zur Schaffung spezieller Mitwirkungsorgane/Ermächtigung f. landesrechtl. Spezialregelungen	Mitwirkung in Einrichtungen	33	7	lediglich als Absichtserklärung normiert mit Ermächtigung für landesrechtl. Regelungen
11	Beratung und Unterstützung von Pflegern und Vormündern	76	22	Spezifizierung d. jugendamtl. Beratungs- u. Unterstützungsauftrages/ Einbeziehung d. Vormundschaftsger. durch das Jugendamt zur Wahrnehmg. v. Kontrollbefugn.	Beratung und Unterstützung von Pflegern und Vormündern	36	4	Generalauftrag
12	gesetzliche Amtspflegeschaft/gesetzliche Amtsvormundschaft	80 81	35 12	im wesentlichen Bezugnahme auf BGB und weitere einschlägige Gesetze mit Anwendungserläuterung	fehlt			mit Verweis auf § 37 berechtigt, da ohne materiellen Regelungseffekt
13	Jugendhilfeausschuß Landesjugendhilfeausschuß	91-92 93	46 15	Mindestzusammensetzung/beratende Mitglieder/Aufgaben/Beschluß-,Anhörungs-,Antragsrecht jeweils Ermächtigung für landesrechtl. Zusatzregelungen	Jugendhilfeausschuß, Landesjugendhilfeausschuß	44	7	Verpflichtung zur Bildung d. Jugendhilfeausschusses/ Ermessen zur Bildung d. Landesjugendhilfeausschusses/landesrechtl. Einzelregelungen

Nr.	BREG.-Entwurf BT-DS 8/2571 vom 14.2.1979				B-RAT-Entwurf BT-DS 8/3108 vom 10.8.1979			
	Einzelbestimmung	§§	Umfang Text-Zeilen	Kommentierung	Einzelbestimmung	§§	Umfang Text-Zeilen	Kommentierung
14	Jugendhilfeplanung	99	37	detailierte inhaltliche Mindeststandards/Planungsgrundsätze	Jugendhilfeplan	47	5	Generalvorschrift/ Verpflichtung zur Planungsaufstellung landesrechtliche Konkretisierung
	Zusammenarbeit mit anderen Planungsträgern und -stellen	100	23	Abstimmung/Planungsintegration				
	Jugendhilfeplan	101	12	Verzahnung mit Landesjugendplan				
15	Weiterbildung der Mitarbeiter	105	10	zur Gewährleistung der Fachlichkeit: Verpflichtung zur Mitarbeiterweiterbildung	fehlt			

Der Praxistest widmete gerade dieser Bestimmung, der eine Schlüsselfunktion für die höhere Fachlichkeit der Jugendhilfe einzuräumen ist, größere Beachtung.[1] Dabei hat sich gezeigt, daß etliche Jugendämter mit der Aufforderung zur Erstellung einer "Untersuchung" (im Referentenentwurf von 1974: "psycho-soziale Diagnose") die Eruierung und Überprüfung des gesamten sozialen Kontextes des Klienten verbinden (Famliensituation, Eltern-Kind-Beziehungen, Erziehungsverhalten, äußere Lebensumstände, schulische und berufliche Situation). Weiterhin wurde die frühzeitige Kooperationsverpflichtung bei Maßnahmenfindung und -auswahl begrüßt. Gegenüber der einschlägigen Jugendamtspraxis wird ein Vorteil der ausführlichen Vorschrift auch in der Aufforderung zu strenger methodischer und systematischer Vorgehensweise sowie zu "diagnostischer Vertiefung" gesehen. Ebenso hilfreich wird der Hinweis auf das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte bei Durchführung der Untersuchung und Aufstellung des Gesamtplans empfunden. Demgegenüber verzichtet der Bundesrats-Entwurf auf die "Untersuchung" und will eine ausführlichere Regelung des Landesrechts vorbehalten wissen. Nach den Ergebnissen aus dem Praxistest kann dieser Auffassung nicht gefolgt werden, weil vom Rang einer zu höherer Fachlichkeit erst hinführenden Bestimmung her gesehen die möglichst einheitliche einschlägige Rechtspraxis unverzichtbar erscheint. Die unterschiedlichen Auffassungen der Jugendämter zur "psycho-sozialen Diagnose" waren in dieser Hinsicht aufschlußreich. Das naheliegende Interesse des Bundesgesetzgebers an größtmögliche Einheitlichkeit bei der Umsetzung dieser Vorschrift in Verwaltungsvollzug erhellt auch aus der Ermächtigung des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit zum Erlaß von Rechtsverordnungen über die Fortschreibung des Gesamtplans, die Zusammenarbeit mit den beteiligten Stellen bei der Durchführung einer Untersuchung und über die Zusammenarbeit des Jugendamtes mit der Einrichtung und

[1] Carl Böhret et.al.; JHG-Praxistest zu Teilen des Referentenentwurfs eines Jugendhilfegesetzes - im Auftrag des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Abschlußbericht, Speyer 1977, S. 98 ff.. Mittlerweile erschienen als: Carl Böhret, Werner Hugger, Der Praxistest von Gesetzentwürfen, Baden-Baden 1980.

./.

dem Dienst, die die Hilfen durchführen. Insgesamt bedeutet die Fassung des Bundesrates einen erheblichen materiellen Regelungsverzicht, insoweit die Untersuchung nicht näher fixiert, der Gesamtplan auch nicht andeutungsweise erklärt und zudem seine Aufstellung an dem unbestimmten Rechtsbegriff "in geeigneten Fällen" gekoppelt wird. Darüber hinaus bietet die zusätzlich noch in das freie Ermessen der Landesregierung gestellte Ermächtigung zu landesrechtlicher Regelung nicht die Voraussetzungen zu einheitlicher Rechtsanwendung. Man wird darum diese Verkürzung nur im Blick auf unterschiedliche Auffassungen über das Gewicht der Fachlichkeit und über die voraussichtliche Durchformung von Generalvorschriften durch Landesrecht begründen können.

2) Jugendarbeit:

Während der Bundesrat die "Jugendarbeit" in einer Bestimmung mit zwei Absätzen behandelt, widmet der Entwurf der Bundesregierung diesem Komplex ein eigenes Kapitel mit 10 Paragraphen. Man wird die diesbezügliche Ausführlichkeit des Regierungsentwurfs sicherlich überall dort kritisieren können, wo sich der Gesetzeswortlaut in programmatischen Forderungen erschöpft. Und ebenso wird gegen einen der anerkannten gesetzestechnischen Grundsätze verstoßen, wonach auf die enumerative Auflistung von Sachverhalten dann verzichtet werden sollte, wenn diese Aufzählung nicht abschließend erfolgt, sondern eine unbestimmte Residualformulierung enthält. Dies aber trifft beispielsweise für die Aufzählung der Aufgabenbereiche der Jugendarbeit in § 17 Abs. 3 Regierungsentwurf und für die Auflistung der Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen der Jugendarbeit in § 26 Regierungsentwurf zu. In beiden Fällen wird die Vollständigkeit der Aufzählung durch den Begriff "insbesondere" eingeschränkt, im letzten Fall tritt außerdem eine Ermächtigung zu näherer Regelung

./.

durch Landesrecht hinzu. Gleichwohl ist im Grundsatz und nach Bereinigung um tatsächliche Redundanz der Fassung der Bundesregierung dann der Vorzug zu geben, wenn einerseits davon ausgegangen wird, daß Jugendarbeit bislang noch eines der am stärksten vernachlässigten Aufgabenbereiche der Jugendhilfe ist, und darum besondere Impulse gegeben werden sollten; und wenn zum anderen dieser Regelungsbereich im Kontext mit der Jugendhilfeplanung (und teilweise auch mit dem Gesamtplan) gesehen wird. Für letztere aber kann diese Ausführlichkeit die Entwicklung inhaltlicher Planungsvorstellungen erleichtern. Wird die Zweckmäßigkeit programmatischer Aussagen im Regierungsentwurf bezweifelt, so gilt dies noch nachhaltiger für die Bundesratsfassung: Dort wird in zwei Sätzen das Ziel der Jugendarbeit umschrieben, und in einem Satz etwas zur Trägerschaft der Jugendarbeit ausgesagt ("vornehmlich Jugendverbände, Jugendgruppen"); was hingegen unter Jugendarbeit inhaltlich zu verstehen ist, bleibt offen und wird auch in der Begründung nicht geklärt. Ohne der Fassung der Bundesregierung wegen vermeidbarer Redundanz prinzipiell den Vorzug geben zu wollen, ist dort doch immerhin klargestellt, in welchen Bezügen Jugendarbeit gedacht werden kann, und welche Aufgabenbereiche und Maßnahmenangebote sie umschließt. Außerdem läßt die Ausführlichkeit des Regierungsentwurfs auf den erheblichen Stellenwert der Jugendarbeit im Rahmen der übrigen Betätigungsfelder der Jugendhilfe schließen.

3) Maßnahmen bei Gefahr:

Schon für den Referentenentwurf von 1974 wurden die Regelungen über die "Sofortmaßnahmen" (Inobhutnahme bei Gefahr) von den Jugendämtern als in sich zum Teil widersprüchlich und bezüglich des Sorgerechtseingriffs zu weitgehend kritisiert. Außerdem wurde die damalige Stellung innerhalb der Gesetzessystematik als wenig zweckmäßig empfunden. Der Regierungsentwurf trägt diesen Bedenken Rechnung.

./.

Es ist allerdings wenig einsichtig, warum die beiden Tatbestände "Rückführung eines Minderjährigen bei gefährdendem Aufenthalt außerhalb der Familie" und "Herausnahme eines Minderjährigen ohne Zustimmung des Personensorgeberechtigten" getrennt voneinander geregelt werden. Hier ist die Lösung im Entwurf des Bundesrates vorzuziehen. Es werden dort beide Tatbestände - abschnittsweise getrennt - durch nur eine Bestimmung erfaßt. Diese Fassung bietet sich schon deshalb an, weil für beide Tatbestände die Berechtigung zum Betreten der Wohnung sowie die vormundschaftsgerichtliche Genehmigung einer Unterbringung außerhalb der eigenen Familie bzw. gegen den Willen des Personensorgeberechtigten geregelt sein muß. Auf den Verzicht eines Anspruchs des Minderjährigen auf Hinzuziehung einer Vertrauensperson bzw. auf Benachrichtigung des Personensorgeberechtigten im Bundesratsentwurf ist hinzuweisen.

4) Heimerziehung und ähnliche Einrichtungen:

Gegenüber dem Referentenentwurf von 1974 bringt der Regierungsentwurf eine sinnvolle Zusammenfassung unterschiedlicher Hilfeformen für die Erziehung außerhalb der eigenen Familie (Heim, entsprechende Einrichtung, pädagogisch betreute Wohngruppe, andere Wohnformen). Der Praxistest hatte gezeigt, daß die Jugendämter mit einem gefächerten Hilfeangebot gut zurecht kommen und das Spektrum von differenzierten Hilfeformen zu einer ungleich intensiveren Einzelfallprüfung zwingt. Im Bundesratsentwurf ist eine solche Differenzierung nicht enthalten. Hinsichtlich der herausragenden Zielsetzung der Jugendhilferechtsreform, die konventionelle Heimunterbringung nur noch als ultima ratio zu praktizieren, erscheint dieser Verzicht nicht zweckmäßig. Unabhängig von der tatsächlichen Umsetzbarkeit könnte die Auffächerung von stationären Hilfeformen zu einer größeren Bereitschaft für die Entwicklung und Erprobung von solchen teilstationären und pädagogisch betreuten Maßnahmen anregen bzw.

./.

ihren Ausbau etwa mangels Familienpflegestellen vorantreiben. Es würde im übrigen auf eine erhebliche Schmälerung der Mitwirkungsrechte des Minderjährigen hinauslaufen, wenn innerhalb dieser Hilfearten keine Alternativen zugelassen würden. In ihrer Entgegnung auf den Vorschlag des Bundesrates führt die Bundesregierung aus, es sei erst mit der Erziehung in Wohngruppen oder anderen von den Hilfeformen der ansonsten vom Bundesrat vertretene Grundsatz zu befolgen, "daß eine Erziehung in der Familie - oder mindestens in einer der Erziehung in der Familie nahekommenden Form - der Erziehung in großen Anstalten nach Möglichkeit vorzuziehen ist."[1)]
Der in der Begründung der Bundesratsfassung zu findende Hinweis, die Vorschrift "Heimerziehung" beziehe sich auch auf "entsprechende Einrichtungen" einschließlich pädagogisch betreuter Wohngruppen stellt deshalb keinen äquivalenten Ersatz gegenüber der expliziten Benennung im Regierungsentwurf dar, weil erfahrungsgemäß mit der Wahl zwischen Aufnahme in den Gesetzestext oder Erwähnung in der Begründung über Stellenwert und Gewichtung von Einzelbestimmung entschieden wird. Der Eindruck materieller Verkürzung im Bundesratsentwurf bleibt darum auch hier bestehen.

5) Zusammenarbeit bei Familienpflege:

Auf eine entsprechende Bestimmung verzichtet der Bundesratsentwurf, obgleich gerade damit die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß der Kontakt zwischen Personensorgeberechtigtem und Pflegeperson (über das Jugendamt) erhalten bleibt, in dem die Pflegeperson zur Auskunft über wichtige, das Wohl des Minderjährigen betreffenden Ereignisse verpflichtet wird. Erst damit auch kann auf eine Rückführung des Minderjährigen in die eigene Familie gehofft werden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb auf diese Bestimmung, die einen Anspruch der Pflegeperson auf Beratung, Unterstützung und Familienbildung begründet, die ferner ein Informationsrecht des Jugendamtes gegenüber dem Personensorgeberechtigten normiert, und die schließlich eine Anzeigepflicht der Pflegeperson über wichtige Ereignisse festlegt, verzichtet werden sollte.

1) BT-Drs. 8/3108 vom 10.8.1979, Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 55

./.

6) Familienpflegegeld:

Die im Regierungsentwurf von der Familienpflege getrennte Regelung des Familienpflegegeldes erscheint zunächst umständlich und gesetzessystematisch unzweckmäßig. Im Bundesratsentwurf wird dieser Regelungssachverhalt an die "Erziehung in Tagespflege" angehängt, um später bei der "Erziehung in Vollpflege" hierauf zu verweisen. Die aufwendige Fassung der Bundesregierung ist im wesentlichen durch die Spezifizierung der Ermächtigungsgrundlage für eine nähere Regelung durch Rechtsverordnung des fachlich zuständigen Bundesministers bedingt. Der Bundesrat sieht dagegen landesrechtliche Regelungen vor. Begründet wird die Lösung von der Bundesregierung mit "einheitlicher Bemessung", "Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis", "erleichterter Durchsetzung gegenüber der Pflegeperson", sowie mit dem Hinweis auf Anlehnung an sozialhilferechtliche Regelungen. Unter diesen Gesichtspunkten mag sich die Regierungsfassung als überzeugend herausstellen, sie birgt auf jeden Fall die Gefahr erheblicher Komplizierung wegen mehrstufiger Rechtsdurchformung, zumal die Pflegegeldfestsetzung der Landesregierung auf der Grundlage entsprechender Bewertungsmaßstäbe vorbehalten bleibt.

7) Adoptionsvermittlung:

Einen erheblichen Kürzungseffekt erzielte der Bundesrat durch den Verzicht auf die Rückgliederung des Adoptionsvermittlungsgesetzes in das Jugendhilferecht. In ihrer Gegenäußerung erinnerte die Bundesregierung daran, daß das Adoptionsvermittlungsgesetz seinerzeit nur wegen der Zurückstellung der Jugendhilferechtsreform als eigenständiges Gesetz erlassen worden sei. "Das Nebeneinander beider Gesetze ist nach einer grundlegenden Reform der Jugendhilfe rechtssystematisch nicht vertretbar, für den Bürger würde die so entstehende Rechtslage unnötig kompliziert... Konsequenterweise müßte eine eigenständige Regelung der Adoptionsvermittlung... auch für

./.

andere Bereiche - insbesondere die Pflegeerlaubnis und die Familienpflegevermittlung - gelten."[1] Warum der Bundesrat keine Integration des Adoptionsvermittlungsgesetzes anstrebt, ist aus der Gegenäußerung zum Regierungsentwurf und aus der Begründung zum eigenen Entwurf nicht zu entnehmen.

8) Betriebserlaubnis:

Mit der Verlagerung auf landesrechtliche Regelung gewinnt hier der Bundesratsentwurf bescheidene Kürzungen. Da die Fassung der Bundesregierung diesen Sachverhalt abschließend regelt, dürfte sich dieser Vorteil mindestens neutralisieren. Allerdings bleibt dann immer noch offen, ob die landesrechtlichen Regelungen dem Regierungsentwurf vergleichbare Bestimmungen über die zunächst befristet erteilte Erlaubnis, über die Voraussetzungen zur unbefristeten Erlaubnis sowie über die Anzeigepflicht des Einrichtungsträgers gegenüber dem Landesjugendamt enthalten werden. Entsprechende Regelungen sind jedoch unverzichtbar zur Gewährleistung eines Mindeststandards an fachlicher Betreuung und Unterbringung. Außerdem erleichtern sie die staatliche Aufsichtspflicht über Einrichtungen der Jugendhilfe.

9) Gesamtplan bei Erziehung in Einrichtungen:

Daß der Entwurf des Bundesrates auf eine entsprechende Bestimmung verzichtet, entspricht der zuvor gezeigten Zurückhaltung gegenüber dem fachlichen Steuerungsinstrument des Gesamtplans überhaupt. Umgekehrt ist es für den Regierungsentwurf folgerichtig, wenn bei Erziehung in Einrichtungen der Träger dem Jugendamt die zur Fortschreibung und Anpassung des Gesamtplanes erforderlichen Erkennt-

[1] BT-Drs. 8/3108 vom 10.8.1979, Gegenäußerung der Bundesregierung, S. 58.

./.

nisse über den Entwicklungsstand des Minderjährigen mitteilen muß. Aus dieser Sicht wird diese Regelung für den Bundesrat entbehrlich erschienen sein, gleichwohl bestätigt dies erhebliche Abweichungen in der Betonung des Fachlichkeitsaspektes der Jugendhilfe zwischen Bundesrat und Bundesregierung.

10) Mitwirkung in Einrichtungen:

Gemäß den Vorstellungen der Bundesregierung war mit der Jugendhilferechtsreform auch die Ausweitung der Mitwirkungsrechte der Jugendlichen beansprucht. Konsequenterweise wird dieses Recht auch auf die Einrichtungen der Jugendhilfe ausgeweitet. Der Bundesrat teilt zwar dieses Anliegen, will Form und Ausmaß der Mitwirkung aber dem Ermessen landesrechtlicher Regelung vorbehalten wissen. Demgegenüber fixiert der Regierungsentwurf die institutionellen Mitwirkungsansprüche, und überläßt dem Landesgesetzgeber lediglich die Kompetenz für Durchführungsbestimmungen. Gemessen an der Zielsetzung des Gesamtvorhabens ist die kürzere Fassung des Bundesrates nicht mehr als materiell-rechtlich neutral im Vergleich zur Bundesregierung anzusehen.

11) Beratung und Unterstützung von Pflegern und Vormündern:

Begnügt sich der Bundesrat lediglich mit der Konstatierung einer Beratungs- und Unterstützungspflicht des Jugendamtes gegenüber Pflegern und Vormündern, ist im Entwurf der Bundesregierung dieser Unterstützungsauftrag näher spezifiziert und auf die Einschaltung des Vormundschaftsgerichts für den Fall nicht abgestellter Mängel erweitert. Diese Erweiterung wie auch die Verpflichtung des Jugendamtes zur Mitteilung von Erkenntnissen über die Gefährdung des

./.

Vermögens an das Vormundschafts- bzw. Familiengericht wird als überflüssig weil selbstverständlich angesehen werden müssen. Die Sorgepflicht des Jugendamtes gegenüber den Minderjährigen schließt diese Aufgabe ein. Insoweit ist der Bundesratsfassung der Vorzug zu geben.

12) Gesetzliche Amtspflegeschaft/gesetzliche Amtsvormundschaft:

Es ist unerfindlich, warum diese Bestimmungen, die im wesentlichen den §§ 40 und 41 JWG entsprechen, im Bundesratsentwurf nicht enthalten sind.

13) Jugendhilfeausschuß/Landesjugendhilfeausschuß:

Die Fassung des Bundesrates zu Jugendhilfeausschuß und Landesjugendhilfeausschuß fällt noch kürzer aus als im JWG. Ob die Regelung der Aufgaben des Jugendhilfeausschusses in einer gesonderten Bestimmung (Bundesregierung) zweckmäßig und notwendig ist, bleibt fraglich. Die Aufwertung des Ausschusses in beiden Versionen zum integralen Bestandteil des Jugendamtes vermag die ausführlichere Fassung der Bundesregierung zur Zusammensetzung der dem Gremium mit beratender Stimme beigestellten Mitglieder sowie die Aufgabenbeschreibung begründen. Außerdem bedeutet die Verpflichtung der Vertretungskörperschaft zur Anhörung des Jugendhilfeausschusses einen erheblichen Kompetenzenzugewinn, der in der Bundesratsfassung fehlt. Dort würden alle weitergehenden Regelungen dem Landesrecht vorbehalten, was unter dem Gesichtspunkt möglichst einheitlicher Rechtspraxis diskussionswürdig bleibt. Entsprechend verfährt der Bundesrat mit dem Landesjugendhilfeausschuß, dessen Bildung - im Gegensatz zur Regierungsfassung - in das Ermessen der Landesregierung gestellt bleibt. Lediglich die teilweise mit materiell-rechtlichen Verkürzungen verbundene Delegation expliziter Regelung von Jugendhilfe- und Landesjugendausschuß auf die Landesebene erbringt für die Bundesratsfassung erhebliche Formulierungsvereinfachungen.

./.

14) Jugendhilfeplanung, Zusammenarbeit mit anderen Planungsträgern und -stellen, Jugendhilfeplan:

Der Regierungsentwurf äußert sich zu diesem Komplex sehr ausführlich. So wird nicht nur die Aufgabe der Jugendhilfeplanung beschrieben, sondern es werden - außer dem Auftrag zur Abstimmung mit den übrigen Fachplanungen - inhaltliche Mindestanforderungen für den Jugendhilfeplan festgelegt. Der Bundesrat sieht demgegenüber eine nähere Regelung dieses Komplexes durch Landesrecht vor. Abgesehen von einer Reihe an Selbstverständlichkeiten und programmatischen Unverbindlichkeiten ist die Regierungsfassung vor dem Hintergrund eines weit verbreiteten einschlägigen Defizits zu sehen. Man wird darum aus den unterschiedlichen Fassungen auf eine divergierende Bedeutungszumessung schließen können.

15) Weiterbildung der Mitarbeiter:

Der Verzicht des Bundesrates auf eine Vorschrift, die die Weiterbildungspflicht des Jugendhilfeträgers für seine hauptberuflichen Fachkräfte und Mitarbeiter begründet, läßt sich nur mit einer weitaus geringeren Betonung der Fachlichkeit der Jugendhilfe erklären. Im Rahmen des Regierungsentwurfs ist diese Regelung als folgerichtig und zwingend anzusehen.

./.

3. Kurzfassung der Untersuchungsergebnisse

In den meisten der hier aufgeführten Beispielfälle wurde im Bundesratsentwurf eine Kürzung erreicht durch

- expliziten Regelungsverzicht oder
- generelle Fassung kombiniert mit Ermächtigung für landesrechtliche Einzelnormierung.

Dort, wo zur Beurteilung der Regelungen des Regierungsentwurfs Erkenntnisse aus dem Praxistest herangezogen werden konnten, war die Alternativfassung des Bundesrates als mit den Bedürfnissen der Verwaltungspraxis nicht übereinstimmend zurückzuweisen.

Legt man sehr strenge Maßstäbe bezüglich Praktikabilität, Redundanzvermeidung und Verständlichkeit an, so ergeben sich auch für den Regierungsentwurf verschiedentlich Kürzungsmöglichkeiten ohne materielle Regelungseinbuße. Die Kürzungen betreffen weniger die Zahl als vielmehr die Ausführlichkeit einzelner Bestimmungen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß der Regierungsentwurf gegenüber dem geltenden Jugendwohlfahrtsrecht von 1922 (102 Paragraphen) lediglich einen "Nettozuwachs" von 41 Bestimmungen aufweist. An den materiellen Änderungen gemessen fällt diese Steigerung weniger gravierend aus.

Abgesehen vom Verzicht auf jene Regelungen, die das Adoptionsvermittlungsgesetz einbeziehen würden, sind die Kürzungsvorteile des Bundesratsentwurfes vor allem durch die weitestgehende Verlagerung auf Landesrecht bedingt. Außer dem Risiko einer der Intention des Gesetzgebers zuwiderlaufenden uneinheitlichen Durchformung des Rechts ist der einschlägige Kürzungseffekt überall dort zu relati-

Nr.	Charakterisierung der Kürzungen des B-RAT-Entwurfs gegenüber dem Entwurf der BREG zum Jugendhilfegesetz
1	a) Verzicht b) Ermächtigung zu landesrechtlicher Regelung c) Ermessen/unbestimmte Rechtsbegriffe
2	a) Verzicht b) Betonung landesrechtlicher Zuständigkeit
3	a) Zusammenfassende Regelung für "Rückführung" und "Herausnahme des Minderjährigen ohne Zustimmung des Personensorgeberechtigten"
4	a) Zusammenfassung alternativer Hilfeformen unter "Heimerziehung" b) lediglich interpretatorischer Bezug zu weiteren Formen/Verzicht auf Gleichwertigkeit
5	a) Verzicht
6	a) Systematische Anbindung b) Generalfassung mit Ermächtigung zu landesrechtlicher Regelung
7	a) Verzicht (zu Lasten rechtssystematischer Transparenz und Konzentration
8	a) Verzicht auf qualitative Sorgfalt/Standards b) Ermächtigung zu landesrechtlicher Regelung
9	a) Verzicht (auf stärkere fachliche Kontrolle des öffentlichen Trägers
10	a) Offenheit/Unbestimmtheit der Formulierung b) Ermächtigung zu landesrechtlicher Regelung
11	a) pauschale Formulierung b) materieller Verzicht (auf den Kontrollaspekt)
12	a) berechtigter Verzicht durch impliziten Verweis auf ohnehin bestehende Rechtslage und Rechtspraxis
13	a) materieller Verzicht b) Ermächtigung zu landesrechtlicher Regelung
14	a) Grundsatzregelung (pauschal) b) Ermächtigung für landesrechtliche Konkretisierung
15	a) Verzicht (Lücke bezüglich der Voraussetzungen fachlich qualifizierter Jugendhilfe)

vieren, wo sich durch Ausführlichkeit eine bundesrechtliche Ermächtigung erübrigte. Die Häufigkeit landesweiser Folgeregelung im Entwurf des Bundesrates dürfte darauf hinweisen, daß von der einschlägigen Landesgesetzgebung nicht abgegangen werden soll. Dann aber wird das Reduktionsargument zusätzlich fragwürdig. Darüber hinaus ist für den Bundesratsentwurf von einer erheblichen Uneinheitlichkeit im Jugendhilferecht auszugehen, weil etliche rechtsdelegierende Normen als Ermessensbestimmungen gefaßt sind. Hierfür spricht allein schon der mehrfach zu bestätigende Eindruck, daß offensichtlich politisch-kontroverse Auffassungen über den Grundtenor der Jugendrechtshilfe vorliegen, die über das Instrument des Regelungsverzichts oder der ermessensgebundenen Verlagerung auf die Landesebene ausgetragen werden sollen.

Die Schlußfolgerungen aus dieser Untersuchung finden sich in Abschnitt II/3. des Forschungsberichts (Teil II).

A N L A G E D

DOKUMENTATION EINER UNTERSUCHUNG ZUR ORGANISATION VON JUGENDÄMTERN IM HINBLICK AUF DIE VEREINBARKEIT DER VOLLZUGSORGANISATION MIT DEN REFORMVORSTELLUNGEN ZUM JUGENDHILFERECHT

Seite

1. Untersuchungsziel 164

2. Durchführung der Untersuchung 165

3. Kurzfassung des Untersuchungsergebnisses 170

1. Untersuchungsziel

Mit dieser Kurzuntersuchung sollten Hinweise über die Prüfbedürftigkeit der vollzugsorganisatorischen Verträglichkeit von Gesetzen mit erheblichen Neuerungen und mit einer dezidierten Vorstellung über die zieladäquate Vollzugspraxis gewonnen werden.

Als Beispiel diente die Jugendhilfe.[1] Zunächst mußte die organisatorische Wirklichkeit exemplarisch erfaßt werden, um sodann dieser Situation die aus dem Entwurf zum Jugendhilferecht zu entnehmenden Vorstellungen über den Gesetzesvollzug einschließlich der damit potentiell verbundenen Annahmen über die Vollzugsorganisation gegenüber zu halten.

1) Entwurf der Bundesregierung, Jugendhilfegesetz (Sozialgesetz - Jugendhilfe) vom 14.2.1979, BT-Drs. 8/2571.

2. Durchführung der Untersuchung

Die Untersuchung basiert auf den einschlägigen Angaben (Organisationsgliederungen, Aufgabenpläne, Stellenbeschreibungen) von 12 Jugendämtern.

In der Auswahl sind Jugendämter kreisangehöriger und kreisfreier Städte sowie Kreisjugendämter vertreten. Zunächst wurden die zumeist für Referate, Abteilungen oder Dezernate bezeichnenden Aufgaben und Sachgebietsgruppen erhoben und aufgelistet. Hierbei zeigt sich eine sehr unterschiedliche Systematisierungs- und Gliederungspraxis, wobei die Größe des Jugendamtes (z.T. bezirkliche Gliederung) diesbezüglich von nachrangiger Bedeutung ist. Erschwert wird eine Vergleichbarkeit auf dieser Ebene auch durch offensichtlich unterschiedlich gehandhabte Bezeichnungen.

In einem weiteren Schritt wurde aus den Organisationsplänen und Aufgabenübersichten die Zuordnung und Abgrenzung von Sach- bzw. Aufgabengebieten aus dem Bereich der Jugendhilfe zu ermitteln versucht. Schwierigkeiten hierbei ergaben sich wiederum aus differierenden Bezeichnungen für Sach- und Aufgabengebiete sowie aus der teilweise nicht eindeutig erkennbaren Eigenständigkeit derartiger Sachgebiete. Dies erklärt, warum sich einzelne Hilfearten verschiedentlich nicht als "eigenständige" Sach- und Aufgabengebiete bei allen untersuchten Jugendämtern wiederfinden. Dennoch läßt sich in hohem Maße eine streng leistungs- und hilfeartenspezifische Behördenorganisation erkennen. Diese Organisationsstruktur mag für Jugendämter mit verhältnismäßig kleinem Einzugs-

ORGANISATION AUSGEWÄHLTER JUGENDÄMTER:
AUFGABEN/SACHGEBIETSGRUPPEN AUF REFERATS-/DEZERNATSEBENE

Jugendämter	Aufgaben/Sachgebietsgruppen
Mönchengladbach (kreisfrei)	- Allgem. Verwaltung[1)] - Allgem. Jugendhilfe/Verw. - Jugendpflege - Erziehungshilfen - Amtsvormundschaften/Amtspflegeschaften - Wirtschaftliche Jugendhilfe - Beratung/Diagnosezentrum - Sozialpädagogische Bildungsstätte
Duisburg (kreisfrei)	- Allgem. Verwaltung - Jugendförderung/Erziehungshilfe/Fortbildung/ Praxisberatung - Kindertageseinrichtungen/Kinderheime/Adoptionen/ Pflegekinder/Fachberatung - in 7 Bezirksämter: Jugend- und Familienhilfe Jugendgerichtshilfe Erziehungsbeistandsschaften Einrichtungen der Jugendhilfe Amtsvormundschaften Amtspflegeschaften
Neustadt/W (kreisfrei)	Nachweis nur nach Sachgebieten/Aufgabengebieten möglich
Speyer (kreisfrei)	- Allgem. Verwaltung - Sozialer Dienst - Amtspflegschaft/Amtsvormundschaft - Jugendpflege/Jugendschutz - Erziehungshilfen - Minderjährigenhilfe - Einrichtungen
Kassel (kreisfrei)	- Allgem. Verwaltung - Vormundschaftliche Abteilung - Jugendhilfeabteilung/Erziehungshilfen - Jugendpflegeabteilung/Jugendarbeit - Kinderheim - Jugendwohnheim - Kindertagesstättenabteilung
Dorsten (kreisangeh.)	- Wirtschaftliche Erziehungshilfe/Finanzielle Förderung freier Träger/Verwaltung kommunaler Einrichtungen - Amtsvormundschaft/Amtspflegeschaft/Unterhalts-vorschußkassenwesen - Sozialer Dienst - Jugendbildung/Jugendförderung für Einrichtungen und Maßnahmen - Kommunale Einrichtungen

ORGANISATION AUSGEWÄHLTER JUGENDÄMTER: (Fortsetzung)
AUFGABEN/SACHGEBIETSGRUPPEN AUF REFERATS-/DEZERNATSEBENE

Jugendämter	Aufgaben/Sachgebietsgruppen
Bergkamen (kreisangeh.)	- Allgemeine Verwaltung - Spezialdienste: Adoptionswesen/Pflegekinderdienst Beratung/FE /FEH/ Jugendgerichtshilfe - Allgemeine soziale Dienste - Jugendpflege - Einrichtungen - Amtsvormundschaft/Amtspflegeschaft - Erwachsenenpflegeschaften
Bentheim/Nordh. (Kreis)	Nachweis nur nach Sachgebieten/Aufgabengebieten möglich
Neu-Ulm (Kreis)	Nachweis nur nach Sachgebieten/Aufgabengebieten möglich
Ludwigsburg (Kreis)	- Amtspflegeschaft/Amtsvormundschaft/Amtsbeistandschaft/Unterhaltsvorschußkassenwesen - Fürsorgerischer Innen- und Außendienst/FGG/Adoptionsvermittlung/Pflegekinderwesen/Familiengerichtshilfe - Erziehungsberatung - Wirtschaftliche Jugendhilfe/Jugendgerichtshilfe/ Kreisjugendpfleger - Außenstelle
Siegen (Kreis)	- Allgem. Verwaltung - Wirtschaftliche Hilfen - Vormundschaften - Erziehungshilfen/Erziehungsbeistandschaften/ Pflegekinderdienst - Jugend- und Sportförderung
Rhein-Sieg-Kreis (Kreis)	- Allgemeine Verwaltung - Pflegschaften/Vormundschaften - Individuelle Hilfen/(Wirtschaftliche Hilfen) - Institutionelle Förderung/kreiseigene Einrichtungen - Zentrale Jugendfürsorge/Erziehungsbeistandschaft - Bezirksfürsorge und gesundheitsfürsorgerische Spezialdienste 2) - Kreisjugendpflege und finanzielle Förderung - Bezirksjugendpflege - Sport- und Freizeitgestaltung
	1) In Allgem. Verwaltung zum Teil auch zusammengefaßt: Jugendhilfeplanung, Rechnungswesen, zentraler Schreibdienst 2) Getrennt nach "rechtsrheinisch" und "linksrheinisch" (ohne Fürsorge)

JUGENDAMTSORGANISATION: ALS EIGENSTÄNDIGE SACH- BZW. AUFGABENGEBIETE AUSGEWIESEN

Sach- bzw. Aufgabengebiete / Jugendämter	Erziehungshilfen	Sozialer Dienst	Familienhilfe/ Familienförderung	Erziehungsbeistand-schaften	Amtspflegeschaft/ Amtsvormundschaft	Fürsorge/ freiw. Erziehungshilfe	Pflegekinderwesen	Vormundschaftsgerichtshilfe/Jugendgerichtshilfe	Anmerkungen () zusammen mit anderen Hilfeformen ausgewiesen
Mönchengladbach			X	X		X	X	X	
Duisburg	X		X[1]	X[1]	X[1]	(X)	X		1)bezirksweise organis.
Neustadt/W	X	X			X	X	X	X	
Speyer		X		X	X	X	X	X	
Kassel	X		(X)	X	X			X	
Dorsten		X		X	X		X	X	
Bergkamen									nicht nachweisbar
Bentheim/Nordhorn		X		(X)	X				im übrigen bezirksweise
Neu-Ulm									nicht nachweisbar
Ludwigsburg	X				X	X	X	(X)	
Siegen	X[1]		(X)[1]	X	X		X	X[1]	1) bezirksw. organisiert
Rhein-Sieg-Kreis				X	X[1]	X[1]	X		1) bezirksw. organisiert

bereich[1] noch zweckmäßig und unvermeidlich erscheinen. Der mit der Jugendhilferechtsreform vertretenen Konzeption einer vorwiegend fall- und klientelorientierten Betreuung und Leistungserbringung wird eine solche Organisation aber nicht gerecht, weil sie der eindeutigen und dauernden personellen Fallverantwortlichkeit ebenso widerspricht wie die Kombination und Abstimmung von in mehreren Bereichen gleichzeitig anzusetzenden Hilfen behindert.

1) "Klein" betrifft hier die Größenordnung von unter 30.000 bis ca. 60.000 Einwohner. Weil durch Einzelprivilegierungen oder durch Einwohnerschwellenwerte im Zuge der Funktionalreformen kreisangehörigen Gemeinden die Trägerschaft für Jugendämter (landesweise unterschiedlich) übertragen bzw. belassen wurde, können auch Kreisjugendämter nach dem verbliebenen Zuständigkeitsbereich zu den kleineren Jugendämtern zählen.

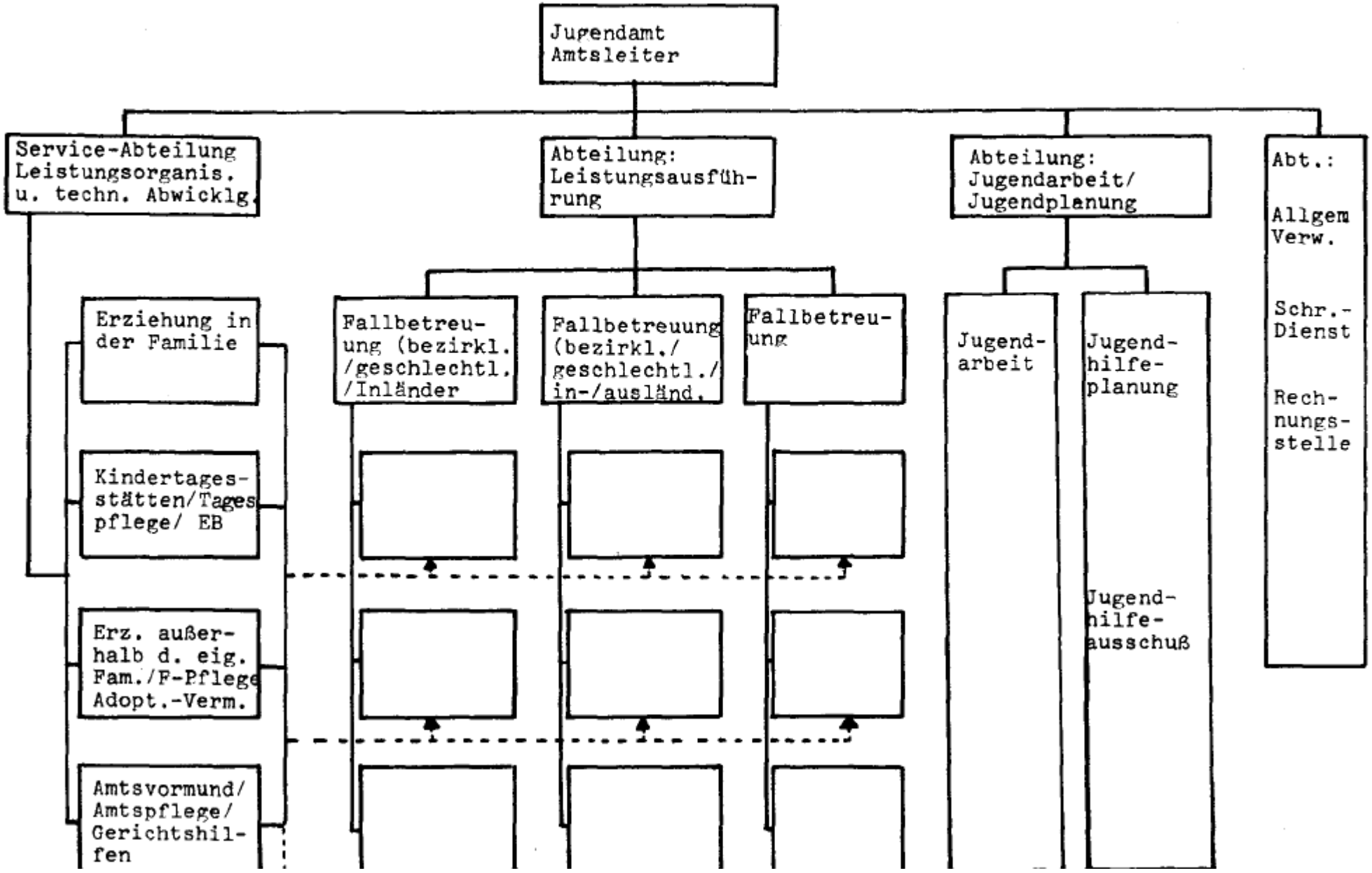
./.

3. Kurzfassung des Untersuchungsergebnisses

Statt dessen wäre daran zu denken, die umfassende und in der Zuständigkeit durchgängig gewahrte einheitliche Fallverantwortlichkeit organisatorisch dadurch abzusichern, daß jeder Einzelfall als Projekt konzipiert und diese Projekte sowie die diese bearbeitenden Mitarbeiter in behördlichen Einheiten zusammengefaßt werden. Außerdem wären die sich einem Jugendamtsfall persönlich widmenden Mitarbeiter von verwaltungstechnischen und koordinierenden Tätigkeiten sowie von Vorleistungsaufgaben für die Durchführbarkeit einzelner Maßnahmen zu entlasten. Konkret: Es wäre vorstellbar, daß die Fachkraft des Jugendamtes (so erforderlich: zusammen mit Kollegen) einen Fall, beginnend mit erster Informationssammlung und sodann von der Durchführung der Untersuchung, der Erstellung des Gesamtplans über die Entscheidung von Maßnahmen für den Klienten und seine Umwelt, deren teilweise Durchführung bis hin zur ständigen Weiterverfolgung und Kontrolle des Fallverlaufs persönlich betreut und bearbeitet. Gleichzeitig würde der Jugendamtsmitarbeiter von Behördeneinheiten unterstützt, die für die verwaltungsmäßige Abwicklung der Maßnahmen, die Organisation von Kontakten, die Erkundung von Pflegefamilien und anderweitigen Pflege- und Erziehungsplätzen, die Prüfung derartiger Unterbringungsmöglichkeiten, die Finanzierung und dergleichen zuständig sind. Im Grunde würde eine derartige Arbeitsteilung auf eine Matrixorganisation im Kernbereich des leistungserbringenden Jugendamtes hinauslaufen (vgl. nachfolgende Skizze). Die Untergliederung in die Abteilung "Leistungsausführung" könnte bezirklich und/oder nach Alter, Nationalität, aber auch nach Art des abweichenden Verhaltens, nach Ursache jugendamtlichen Eingreifens bzw. nach Delinquenz vorgenommen werden. Mögliche Schwierigkeiten wegen Doppelunterstellung wären durch ein in der Geschäftsordnung verankertes Vortrittsrecht auszuräumen.

Bezüglich der weiteren Auswertung wird auf Abschnitt IV/2.2.4 und 3. des Berichtes (Teil II) verwiesen.

ORGANISATIONSMODELL EINES JUGENDAMTES MIT MATRIXSTRUKTUR IM (PROP.) LEISTUNGSBEREICH



A N L A G E E

DOKUMENTATION VON ERFAHRUNGEN BEI DER KOSTENVORABERMITTLUNG

Seite

1. Auswertung relevanter Fragen des JHG-Praxistests zur Vollzugskostenschätzung 172

1.1 Untersuchungsziel 172

1.2 Durchführung der Untersuchung und Ergebniskurzfassung 173

2. Dokumentation der offiziellen Kostenschätzung beim JHG-Entwurf 181

1. Auswertung relevanter Fragen des JHG-Praxistests zur Vollzugskostenschätzung

1.1 Untersuchungsziel

Im Kern bestand der "Praxistest zu ausgewählten Bestimmungen des Referentenentwurfs eines Jugendhilfegesetzes"[1] aus mehreren Jugendamtsfällen, die von den beteiligten Jugendämtern unter Zugrundelegung des Referentenentwurfs erneut bearbeitet werden mußten. Außerdem wurde in der Schlußphase des Tests den Jugendämtern ein Fragebogen zugeleitet, mit dem um die Einschätzung und Bewertung einzelner Bestimmungen als auch des Entwurfs insgesamt gebeten wurde. Dieser Fragebogen behandelte vereinzelt auch kosten- und aufwandsrelevante Aspekte, die mehr aus dem Interesse des Projektteams als aus den Vorstellungen des Auftraggebers resultierten. Es wurde darum bei der Auswertung und der Ausarbeitung von Empfehlungen diesen Fragen keine "offizielle" Beachtung geschenkt. Zur Vermeidung von Mißverständnissen ist darauf hinzuweisen, daß das auftraggebende Fachministerium wie auch die für die Organisation der mitwirkenden Jugendämter verantwortlichen kommunalen Spitzenverbände darin übereinstimmten, im Rahmen dieses Praxistests auf Kostenaspekte zugunsten einer ausschließlichen Beurteilung des Entwurfs unter dem Gesichtspunkt der fachlichen Problemneigung zu verzichten, um dafür diesen Fragen in gesonderten Untersuchungen nachzugehen.

Bei der Entwicklung des Praxistests wurden vom Projektteam noch "schärfere" Fragen zur Kostenproblematik vorgeschlagen, die aber unter besagter spezieller Zielsetzung des Auftragsgebers wieder

[1] Vgl. Carl Böhret, Werner Hugger; Der Praxistest von Gesetzentwürfen, Baden-Baden 1980 sowie die dort dokumentierte Basisuntersuchung vom August 1977.

./.

gestrichen wurden. Wohl zu recht stand zu befürchten, daß die Jugendämter sonst ihre Entscheidungen primär von der Finanzierbarkeit abhängig gemacht hätten, statt sich von fachlichen Kriterien leiten zu lassen.

Nachfolgend wird die Auswertung jener Fragen nachgeholt, die für die Ermittlung des Vollzugsaufwandes mögliche Anhaltspunkte geben.

1.2 Durchführung der Untersuchung und Ergebniskurzfassung

Scheinbar paradoxerweise bezogen sich die einschlägigen Fragen vorrangig auf die Phase der Gewinnung einer Rechtsfolgenentscheidung, also auf jenen Abschnitt bei der Rechtsanwendung, wo eine den Interaktionismus zwischen Verwaltung und Klientel nicht real erfassende Form des Praxistests die geringsten kostenbezogenen Erkenntnisse zu erbringen verspricht.

Im Mittelpunkt des Praxistests stand die mit dem Anspruch auf höhere Fachlichkeit verbundene Verpflichtung des Jugendamts zur Durchführung einer psychosozialen Diagnose und zur Erstellung eines Gesamtplans, um eine bedürfnisnähere und erfolgswahrscheinlichere Auswahl von einzuleitenden Maßnahmen treffen zu können. Beide Vorschriften lassen sich als Anleitung zu systematischer Vorbereitung und intensiver Tatsachenabsicherung der Rechtsfolgenentscheidung begreifen.

Eine Frage galt nun den Bestimmungsfaktoren für die Aufstellung eines Gesamtplans: Von 18 Jugendämtern lehnten 10 mit Entschiedenheit die Bindung des Gesamtplanes an finanzielle Mittel ab. Statt dessen

BESTIMMUNGSFAKTOREN DER GESAMTPLANERSTELLUNG					
In welchem Umfang und mit welcher Konsequenz machen Sie die Konzeption des Gesamtplanes abhängig von.....					
	keines-falls	einge-schr.	primär abh.	o.A.	Bemerkungen
finanziellen Mitteln	10	5 1)2)	3	0	1)erhöhte fin. Ausstattung f. bes. Hilfen /Fachkräfte 2)GPl. sollte bei fin. Engpässen auch Alternativen anbieten
der Verfügbarkeit qualifizierter Personen zur Betreuung des Klienten	0	2 1)	14 2)	2	1)GPl. sollte bei personellen Engpässen auch Alternat. anbieten 2)erhöhte Qualifikation/Weiterbildung erforderlich
dem Vorhandensein geeigneter Pflegestellen/ Heimplätze	0	6 1)2)	11	1	1)GPl. sollte bei Engpässen Alternativen anbieten 2)GPl. sollte trotz fehlender Stellen entwickelt werden

wurde von 14 Jugendämtern die "Verfügbarkeit qualifizierter Personen zur Betreuung des Klienten" als ausschlaggebend für die Gesamtplanerstellung angesehen. Einschränkend zu den übrigen Antworten ist darauf hinzuweisen, daß offenbar nicht durchgängig unterschieden wurde zwischen der fachlichen Beratungskapazität, die zur Ausarbeitung des Gesamtplanes erforderlich ist und den zunächst lediglich (nachrichtlich) anzugebenden, noch nicht auf tatsächliche Ausführbarkeit hin zu prüfenden Maßnahmen. Die bei der Durchführung des Gesamtplans zu erwartenden Probleme treten deutlicher bei der nächsten Frage hervor: Fast einhellig wurden die Hauptschwierigkeiten in fehlendem qualifiziertem Personal und unzureichender Ausstattung mit geeigneten Hilfeangeboten gesehen. Daß die finanziellen Aufwendungen nicht entsprechend oft angegeben wurden, mag auf das Mißverständnis zurückzuführen sein, an dieser Stelle die ausschließlich nach fachlichen Kriterien ausgerichtete Entscheidung demonstrieren zu wollen. Bestätigt wird diese Aussage teilweise auch durch die Frage nach der Finanzierbarkeit der erhöhten Anforderungen, die an die Jugendarbeit gestellt werden: Bei insgesamt zurückhaltender Äußerung sind Engpässe bei der Finanzierung des erhöhten eigenen Aufwandes, der Bezahlung externer Fachkräfte und bei der Bereitstellung der benötigten Einrichtungen gleichermaßen zu erwarten. Allerdings werden von den Jugendämtern die Chancen für eine Kostenübernahme im Verhältnis zum Zusatzaufwand nicht so ungünstig beurteilt.

Die folgenden drei Fragen betreffen explizit den durch psychosoziale Diagnose und Gesamtplan geprägten Prozeß bis zur Rechtsfolgenentscheidung: Die Handhabung beider Vorschriften wird einen zusätzlichen Zeitaufwand in merklichem bis außerordentlichem Umfang mit sich bringen. Ein erheblicher zusätzlicher Zeitbedarf tritt auch dann ein, wenn zur psychosozialen Diagnose jugendamtsexterne Fachkräfte herangezogen werden müssen. Interessanterweise wurde dieser

./.

SCHWIERIGKEITEN BEI GESAMTPLANDURCHFÜHRUNG					
Wo liegen nach Ihrer Einschätzung bei der Durchführung eines Gesamtplanes die Hauptschwierigkeiten.....					
	trifft zu	teil-weise	unzu-tr.	o.A.	Bemerkungen
in finanziellen Aufwendungen	10	2	4	2	
in der Verfügbarkeit qualifizierten Betreuungspersonals	17 1)	1 2)	0	0	1)hängt ab von tarifpolit. Entwicklung 2)lediglich im Augenblick
in der Verfügbarkeit geeigneter Hilfeangebote (Pflegestellen/Heimplätze)	17	1 1)	0	0	1)lediglich im Augenblick

VERFÜGBARKEIT FINANZIELLER MITTEL					
Verfügen Sie bei der Finanzierung der erhöhten Anforderungen, die an die Jugendarbeit gestellt werden, über die erforderlichen Mittel.....					
	ja	teils/ teils	nein	nicht abschätzbar	o.A.
zur Bezahlung des erhöhten eigenen Aufwandes?	4	5	4	3	2
zur Bezahlung externer Fachkräfte?	4	3	5	3	3
im Hinblick auf die benötigten Einrichtungen?	2	2	9	2	3

PSYCHOSOZIALE DIAGNOSE/GESAMTPLAN: ZEITAUFWAND
Wenn Sie Vorbereitung und fachgerechte Erstellung von psychosozialer Diagnose und Gesamtplan selbst durchführen; nimmt nach Ihrer Einschätzung der Zeitaufwand gegenüber Ihrer bisherigen Praxis ..... zu?
- außerordentlich: 6 - merklich: 12 - kaum: 0 - nicht: 0

JUGENDAMTSEXTERNE MITARBEIT: ZEITBEDARF		
Wenn zur Beantwortung von Fragen, die über die psychosoziale Diagnose hinausgehen, keine jugendamtseigenen Fachkräfte zur Verfügung stehen und gegebenenfalls andere Kräfte öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe herangezogen werden müssen,- ergibt sich ein zusätzlicher Zeitbedarf...		
in großem Umfang: 15	nämlich von - 5% - 30% - bis 3 Mon. - einige Wochen bis Monate	für: - Übersendung von Aktenunterlagen, - Terminabstimmung zwecks persönlicher Information, - zusätzliche Kontaktgespräche, - Schreibarbeiten, - Fahrten, - Entscheidungsverzögerungen wegen Wartezeiten in der Erziehungsberatungsst.
geringfügig/ wahrscheinlich: 2		
nicht beantwortbar: 1		

PSYCHOSOZIALE DIAGNOSE/GESAMTPLAN: SCHWIERIGKEITEN					
Welche Schwierigkeiten sehen Sie für Ihr Jugendamt bei der Aufstellung von psychosozialer Diagnose und Gesamtplan?					
	nein	teils/ teils	ja	o.A.	Bemerkungen
Haben Sie genügend und ausreichens qualifiziertes Personal?	12 1)	2) 3) 5 4) 5)	0	1	1) in fünf Fällen: qualifizier: ja/Genügend: nein 2) bei intensiver Aufgabenerfüllung: nein 3) Mangel an psych. Fachkräftem 4) Verbesserung d. Fortbildg. 5) Mangel an Heilpäd./ Verhaltenstherapeuten
Stehen bei Bedarf Fachkräfte außerhalb d. Jugendamtes zur Verfügung?	8	4	5	1	

Zusatzaufwand von einigen Jugendämtern grob geschätzt und nach möglichen Aufwandsfaktoren (Terminabstimmung, Kontaktgespräche, Schreibarbeiten u.a.) spezifiziert. Unbefriedigend ist die Situation sowohl im Hinblick auf Kapazität und Qualifikation des zusätzlich zur Durchführung von psychosozialer Diagnose und Gesamtplanerstellung erforderlichen Personals als auch bezüglich der Zugriffsmöglichkeiten auf jugendamtsexterne Fachkräfte.

Insgesamt dokumentieren diese Antworten auf die zu Mehrbelastungs- und Zusatzaufwand gestellten Fragen, daß dem ehrgeizigen Ziel höherer Fachlichkeit erhebliche Engpässe in personeller, qualifikationsmäßiger und generell finanzieller Hinsicht entgegenstehen, - und dies vor dem Hintergrund einer - aus den Fallbearbeitungen und anderen Äußerungen zu entnehmenden - weitgehend einhelligen Begrüßung dieser Regelungen durch die Jugendamtspraxis.

Eine zur Kosten- und Belastungsermittlung unverzichtbare Frage nach etwaigen Einsparungsmöglichkeiten brachte das mehrheitliche Votum für die Feststellung, daß durch psychosoziale Diagnose und Gesamtplan der angestrebte Maßnahmenerfolg schneller eintritt und dadurch eine Verkürzung des Betreuungszeitraumes für einen Jugendamtsfall erreicht werden kann. Begründet wurden derartige Entlastungseffekte mit der erfolgswahrscheinlicheren Maßnahmenauswahl, besseren Kooperation, dauerhafteren Problemlösung. Daneben wurde aber auch von einem Jugendamt die Befürchtung geäußert, das differenzierte Hilfeangebot könnte zum Experimentieren verleiten und dadurch die Betreuungsdauer eines Falles letztlich doch wieder verlängern. Ob dieser Einwand gerechtfertigt ist, kann durch den Praxistest mit Sicherheit nicht herausgefunden werden. Als regulativ gegenüber zu großer Experimentierfreudigkeit wird wohl allein schon das begrenzte Hilfepotential fungieren.

Die Schlußfolgerungen aus dieser Untersuchung finden sich in Abschnitt IV/3.4 des Berichtes (Teil II).

./.

PSYCHOSOZIALE DIAGNOSE/GESAMTPLAN:
BESCHLEUNIGUNGS- UND VERKÜRZUNGSEFFEKTE

Können Sie sich vorstellen, daß durch psychosoziale Diagnose und Gesamtplan der angestrebte Erfolg schneller eintritt und somit eine Verkürzung des Betreuungszeitraumes für einen Jugendhilfefall erreicht wird?

ja, unbedingt:	10[1)2)3)4)]
in vielen Fällen:	2[5)]
möglicherweise:	3[6)]
nein, nicht vorstellbar:	1
o.A.	2

1) weil wegen differenzierter Maßnahmen auf spezielle Bedürfnisse des Klienten abgestellt werden kann
2) Vermeidung doppelter Bearbeitung wegen besserer Kooperation/Vermeidung schwerwiegender, weitergehender Schäden, weniger Eingriffe-weniger Rehabilitation
3) dauerhaftere Problemlösung, keine Generationenbetreuung
4) Erfolg tritt schne-ler ein
5) soweit als Hilfemöglichkeiten vorhanden sind
6) differenzierteres Angebot könnte zum Experimentieren verleiten: Verlängerung wegen der erweiterten Hilfekataloge dürfte auch das Klientenpotential wachsen

2. Dokumentation der offiziellen Kostenschätzung beim JHG-Entwurf

Bei der Kostenschätzung zum Referenten- bzw. Regierungsentwurf "Jugendhilfegesetz" wurde wie folgt vorgegangen[1]:

- Ermittlung von Grunddaten über die Personalausstattung, Aufgabenentwicklung, Ausgabenstruktur der Jugendhilfe,

- Festlegung der Vergleichszeiträume (Mehrbedarf definiert als Differenz zwischen vorausgeschätztem Bedarf in 1982 (Inkrafttretungszeitpunkt) und der Soll-Ausstattung für 1987 (Inkrafttreten der meisten Rechtsansprüche),

- Sichtung neuer Vorschriften auf vermutliche Kostenwirksamkeit, Gruppierung der kostenwirksamen Vorschriften nach Leistungskomplexen,

- Erhebung des Ist-Wertes über das im entsprechenden Aufgabenbereich bzw. vereinzelt in schon nach neuem Recht vorgeschriebenen Aufgaben tätigen Personal,

1) Die Angaben basieren auf folgenden Quellen: Bundesminsterium für Jugend, Familie und Gesundheit; Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes, Stand 31.10.1977, Begründung S. 437 ff.; Ministerieninternes Papier über die Kostenschätzung zum Jugendhilfegesetz; Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Sozialgesetzbuches (SGB) - Jugendhilfe -, Bundestags-Drs. 8/2571 vom 14.2.1979, S. 175 ff.; Christian Steiniger, Methoden und Techniken zur Entwicklung und Prüfung von Gesetzentwürfen - Kostenschätzung zum Jugendhilfegesetzentwurf, in: Carl Böhret (Hrsg.), Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre - Ein Erfahrungsaustausch -, Speyerer Forschungsbericht Nr. 12, Speyer 1980, S. 30 ff..

- Ermittlung des Personalmehrbedarfs für die Grundausstattung an Erziehungsberatungsstellen (Untersuchung/Gesamtplan, Erziehungsberatung, offene pädagogische und therapeutische Hilfen) über einen Richtwert der UNESCO und der Modellannahme über die Besetzung einer Erziehungsberatungsstelle mit 4,5 Fachkräften und einer Verwaltungskraft (Team), Substraktion des für 1982 geschätzten Ausstattungsgrades,

- Ermittlung des Personalmehrbedarfs für allgemeine,fallunabhängige Leistungen (beispielsweise Annahme eines Rahmenrichtwertes für Sozialarbeiter/Sozialpädagogen über 1:6.650 Einwohner) durch Bezugnahme auf die vorausgeschätzte Bevölkerungsentwicklung minus des Versorgungsgrades in 1982;

- Ermittlung des Personalmehrbedarfs für Spezialdienste durch Vorausschätzung der jeweiligen Fallzahlen und/oder Personalbedarfsberechnung über Richtwerte (1 Sozialarbeiter auf 25 Erziehungsbeistandsschaften) ggf. minus des in 1982 erreichten Versorgungsgrades; entsprechend wurde verfahren für Pflegekinderdienst, Jugendgerichtshilfe;

- Summierung des Mehrbedarfs an Fachkräften,

- Ermittlung von Verwaltungskräften über den Schlüssel 1:8 (Fachkräfte),

- Berechnung der einmaligen Kosten (Anschaffungsaufwand für die Erstausstattung des Arbeitsplatzes differenziert nach Normalausstattung (Fachkraft) und Organisationsausstattung (Verwaltungskraft),

- Berechnung der jährlich laufenden Kosten für Personal (Wertansätze nach KGSt) und Ausstattung (Kapitalkosten, Sachkosten) differenziert für Fach- und Verwaltungskräfte sowie für den Raumbedarf (speziell bei Erziehungsberatungsstellen),

./.

- Ermittlung der Beträge für weitere Kostenträger: Honorare für offene pädagogische und therapeutische Hilfe, Jugendarbeit (Einrichtungsneuinvestitionen, Erstausstattung des Arbeitsplatzes, Personalkosten), Unterstützung bei der Führung des Haushalts und der Erziehung in der Familie, sonstige Hilfen insbesondere Pflegegeldkosten, Heimkosten (unter Berücksichtigung einer Kostenentlastung infolge geringerer Heiminanspruchnahme), Jugendhilfeplanung/Öffentlichkeitsarbeit/Zusammenarbeit mit anderen Stellen (Annahme: 1 Fachkraft je Modelljugendamt ergibt 600 Fachkräfte), Weiterbildung, Forschung,

- Ermittlung der Eigenbeiträge, Kostenbeteiligung Dritter, die insgesamt in Abzug zu bringen sind,

- Aufsummierung aller Kostenpositionen,

- Diskontierung der Kosten über den Zeitraum 1982-1987 bei Substraktion von in diesem Zeitraum eintretenden Entlastungseffekten (Heimunterbringung),

- Aufteilung der Kosten zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe,

- Erörterung und Abstimmung der Kostenschätzung mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der örtlichen Träger und der Länder (August, September 1977).

Wie der zuständige Referent im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit feststellte, wird diese Kostenschätzung mittlerweile im Kern nicht mehr kontrovers beurteilt. Es ist auch an dieser Stelle unergiebig, Spekulationen über die voraussichtliche Treffsicherheit der Kostenschätzung anzustellen. Worauf jedoch die Aufmerksamkeit zu richten ist, sind die methodischen Schwächen des Verfahrens und die sich daraus möglicherweise ergebenden Fehlerquellen (vgl. hierzu Abschnitt IV/3.4 des Berichts - Teil II).

A N L A G E F

ANSÄTZE EINER WIRKUNGSANALYSE ZUM KRANKENHAUSFINANZIERUNGSGESETZ

		Seite
1.	Untersuchungsziel	184
2.	Durchführung der Untersuchung	185
2.1.	Krankenhauswesen und Krankenhausfinanzierungsgesetz	185
2.1.1	Situation der Krankenhäuser vor dem Krankenhausfinanzierungsgesetz	185
2.1.2	Ziele des Krankenhausfinanzierungsgesetzes	187
2.1.2.1	Wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser	188
2.1.2.2	Krankenhausbedarfsplanung	191
2.1.2.3	Sozial tragbare Pflegesätze	192
2.1.2.4	Wirtschaftlichkeit/Leistungsfähigkeit	193
2.1.2.5	Kurzbewertung der Ziele des KHG	194
2.2.	Ansätze einer Wirkungsanalyse	194
2.2.1	Zusammenfassung der Soll-Wirkungen nach dem KHG	194
2.2.2	Tatsächliche Wirkungen des KHG	196
2.2.2.1	Ist-Wirkungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Sicherung	196
2.2.2.2	Ist-Wirkungen hinsichtlich der Bedarfsplanung	201
2.2.2.3	Ist-Wirkungen hinsichtlich der Pflegesätze	205
2.2.2.4	Ist-Wirkungen hinsichtlich der kaufmännischen Buchführung	207
2.2.2.5	Zusammenfassung der Ist-Wirkungen	208
3.	Kurzfassung des Untersuchungsergebnisses	210
4.	Tabellen zur Auswertung der Wirkungen des KHG	215
5.	Nachrichtlich: Novellierungsabsichten zum KHG	221

1. Untersuchungsziel

Die vorliegende Untersuchung verfolgt das Ziel, am Beispiel des Krankenhausfinanzierungsgesetzes von 1972 aufzuzeigen, inwieweit und unter Verwendung welcher Methoden die unerwünschten und ausbleibenden Wirkungen dieses Gesetzes in Form eines Tests vor Inkrafttreten hätten ausgeschlossen werden können.

Hierzu war es erforderlich, von den Zielen des KHG ausgehend eine Analyse von dessen tatsächlicher Wirkungen anzustellen. Da dieser Untersuchungsschritt nur insoweit durchgeführt wurde, wie es vom Ergebnisinteresse her erforderlich schien, beschränken wir uns darauf, von den "Ansätzen einer Wirkungsanalyse" zu sprechen.

Soweit möglich, wurde auf Untersuchungsergebnisse aus dem Projekt "Handlungsspielräume - Gesundheitswesen"[1] zurückgegriffen.

Diese Wirkungsanalyse basiert auf dem Diskussions- und Informationsstand von Ende 1978. Soweit notwendig, wurden neuere Erkenntnisse nachträglich eingearbeitet. Daß jedoch die Aussagen in der Tendenz voll auch auf die aktuelle Situation übertragbar sind, belegen jüngste Daten zur Kostenstruktur und Krankenversicherungsbeitragsentwicklung.[2]

1) Werner Hugger, Handlungsspielräume und Entscheidungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik Deutschland untersucht am Beispiel Gesundheitswesen, Speyerer Forschungsbericht 10, Speyer 1979.

2) Vgl. Sozialpolitische Informationen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, XIV/9 vom 28.5.1980.

2. Durchführung der Untersuchung

2.1 Krankenhauswesen und Krankenhausfinanzierungsgesetz

2.1.1 Situation der Krankenhäuser vor dem Krankenhausfinanzierungsgesetz

Eine Untersuchung der Bundesregierung, die der deutsche Bundestag 1966 beschlossen hatte und die im Jahre 1969 vorgelegt wurde, hatte ergeben, daß das jährliche nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen errechnete Defizit der Krankenhäuser für den Untersuchungszeitraum rund 1 Mrd. DM betrug.[1] Diese finanzielle Situation war eingetreten, obwohl der Neubau von Krankenhäusern sowie die Anschaffung von medizinischen Großgeräten schon in Milliardenhöhe aus Steuermitteln des Bundes und der Länder mitfinanziert worden war und die Gemeinden Betriebskostenzuschüsse von jährlich durchschnittlich 500 Mio. DM zum Betrieb der Krankenhäuser beisteuerten.[2] Zurückführbar ist diese defizitäre Lage der Krankenhäuser auf die Personalintensität und die damit verbundenen geringen Möglichkeiten zu Rationalisierungen und auf einen Nachholbedarf an modernen medizinischen Geräten. So sind "in den letzten 20 Jahren im Krankenhausbau die Kosten pro Planbett von 35.000,-- DM auf bis zu 200.000,-- DM gestiegen. Wesentlich an dieser Kostensteigerung beteiligt ist der zunehmende Einzug der Technik in die Krankenhäuser; betragen doch die Investitionskosten für die technische Gebäudeausrüstung und die medizinisch-technischen Geräte bereits bis zu 50% der Gesamtbaukosten."[3]

1) Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (KHG) Bundestagsdrucksache 7/4530 vom 30.12.1975, S. 6.

2) Herbert Harsdorf, Gottfried Friedrich, Krankenhausfinanzierungsgesetz, Köln 1974, S. 2.

3) M. Ellrich, Verhindert das Krankenhausfinanzierungsgesetz die technische Weiterentwicklung im Krankenhaus?, in: Das Krankenhaus 1/1977, S. 7.

Zusammen mit den anderen Faktoren (Gesundheitsbewußtsein, Leistungsausweitung etc.), auf die eine Expansion gesundheitlicher Leistungsinanspruchnahme zurückzuführen ist, verlief der Kostenanstieg im Krankenhauswesen auch deshalb überproportional steil gegenüber den anderen Leistungsbereichen, weil medizinische Spezialiserung und medizinisch-technisch aufwendige Behandlungsmöglichkeiten die "objektive", d.h. sachlich begründete Nachfrage nach stationären Versorgungsleistungen steigerte, und weil infolge fehlender Komplementäreinrichtungen und nachlassender Krankenversorgung im Familienverband die Krankenhaushäufigkeit und -verweildauer (über 80% der Bevölkerung stirbt im Krankenhaus) zunahmen.

Eine nur schwer meßbare Rolle bei der Kostenexplosion im Krankenhauswesen spielten auch die Kommunen: als prestigeträchtiges und wertvolles Infrastrukturgut besaß der Krankenhaussektor schon immer die besondere Aufmerksamkeit der kommunalen Träger, die entsprechend großzügige Krankenhausinvestitionen unabhängig von der Gewißheit ihrer vollen Auslastung tätigten. Einmal vorhanden, schufen sich die Krankenhäuser - vermittelt durch die Patientenzuweisung durch die an der stationären Versorgung oft beteiligten ambulant-tätigen Ärzte (Belegarztsystem) - ihre eigene Leistungsnachfrage, - und zwar weniger, als die fallweise berechtigte stationäre Unterbringung, als vielmehr was die in Umfang und Dauer (Leistungsintensität, Verweildauer) selbst entscheidbare Leistungsbestimmung betrifft. Auch bei Unterauslastung der Kapazitäten war die Finanzierung der Krankenhauskosten entweder über Pflegesätze und/oder kommunale Zuschüsse gewährleistet. Ein Regulativ hinsichtlich der Krankenhausvorhaltung wie auch deren Betriebsführung fehlte, der Krankenhaussektor war in dem sich jeweils ergänzenden Mischfinanzierungssystem aus Krankenversicherung und öffentlicher Zuschüssen sich selbst überlassen. Angesichts der Höhe der Aufwendungen für Krankenhäuser vor Verabschiedung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes 1972 hatte sich die Überzeugung durchgesetzt, daß die Lösung dieses Problems nicht mehr allein den Krankenkassen und dem Benutzer über wesentlich höhere

./.

Pflegesätze zugemutet werden könnte, sondern daß die Vorhaltung von Krankenhäusern eine öffentliche Aufgabe ist, die auch eine entsprechende finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand erfordert.

Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen zur Gesetzgebung über die Krankenhäuser bekam der Bund im Mai 1969. Er erhielt die Zuständigkeit zur konkurrierenden Gesetzgebung über die "wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze". Auf der Grundlage dieser von allen im Bundestag vertretenen Parteien getragenen Grundgesetzänderung konnte ein Krankenhausfinanzierungsgesetz erlassen werden. Das Gesetz ist am 1. Juli 1972 verkündet worden.[1)]

2.1.2 Ziele des Krankenhausfinanzierungsgesetzes

Von der weitreichenden Zielsetzung her gesehen war das Gesetz nur zum geringeren Teil von dem Bedürfnis nach einer "gerechteren" Lastenverteilung im Krankenhaussektor motiviert. Eine bedeutende Rolle spielten auch Kostenintensität und Kostensteigerungsumfang im Krankenhauswesen.

Von der Zwecksetzung her verfolgt das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) vier Ziele (§ 1 KHG):

- die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser,
  um eine
- bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung
- mit leistungsfähigen Krankenhäusern zu gewährleisten
  und zu
- sozial tragbaren Pflegesätzen beizutragen.

1) Vgl. Herbert Harsdorf, Gottfried Friedrich, a.a.O., S. 4.

./.

Hierbei definieren die drei letzten Ziele die Randbedingungen und Voraussetzungen, unter denen die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser erreicht werden soll. Außerdem betreffen diese Ziele und Randbedingungen unterschiedliche Bezugsebenen: Die "wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser" zusammen mit dem Ziel einer "bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung" bezieht sich auf die stationäre Versorgung bzw. das Krankenhauswesen generell. Hingegen wird mit dem "leistungsfähigen Krankenhaus" und den "sozial tragbaren Pflegesätzen" der einzelne Krankenhausbetrieb angesprochen.

2.1.2.1 Wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser

Das Oberziel impliziert den Regelungsauftrag des Gesetzes, wonach die "öffentlichen Förderungsmittel und die Erlöse aus den Pflegesätzen zusammen die Selbstkosten eines sparsam wirtschaftenden und leistungsfähigen Krankenhauses decken müssen", § 4 Abs. 1 KHG. Zunächst ist damit festgelegt, daß es einem Krankenhaus - soweit es in den Kreis der als förderungswürdig angesehenen Betriebe fällt - gleichsam "verboten" ist, "Gewinne" zu erwirtschaften, denn die Förderungsmittel und die Pflegesätze dürfen lediglich die Selbstkosten decken (Muß-Vorschrift). In der Begründung zum KHG wird nochmals einschlägig klargelegt, daß "die Förderung und die Erlöse aus den Pflegesätzen so aufeinander abgestimmt sein müssen, daß sie zusammen die Selbstkosten eines sparsam wirtschaftenden Krankenhauses decken und das Entstehen von neuen Defiziten durch eine unzureichende Finanzierung ausgeschlossen wird."[1] Die Bildung von Betriebsüberschüssen und deren Rücklagenzuführung (Kapitalstockerhöhung) wird dadurch verhindert.

[1] Bundesregierung; Gesetzentwurf KHG, Begründung zu § 4 Abs. 1 u. 2, in: Herbert Harsdorf, Gottfried Friedrich; KHG.., a.a.O., S. 75.

./.

Weiterhin ist nach dieser Regelung der Finanzierungsmodus an das Gebot der "sparsamen Wirtschaftsführung" und an die "Leistungsfähigkeit eines Krankenhauses" gebunden. Beide Begriffe sind sowohl von Binnen- wie Außenwirkung für das Krankenhaus. In ihrer Binnenwirkung sind sie mit der ständig gültigen Aufforderung zur sparsamen Wirtschaftsführung und zum Nachweis der Leistungsfähigkeit angesprochen, die Außenwirkung erstreckt sich darauf, daß bei Nichterfüllung dieser Kriterien das Krankenhaus aus dem Kreis der förderungsfähigen Betriebe herausgenommen werden kann und letztlich auch muß, ohne daß es damit gleichzeitig aus den restriktiven Bedingungen der Pflegesatzkalkulation und -vereinbarung entlassen würde. Nach § 17 Abs. 5 KHG "dürfen bei Krankenhäuserm, die nach diesem Gesetz nicht öffentlich gefördert werden, von den Sozialleistungsträgern keine höheren Pflegesätze gefordert werden,als sie von diesem für Leistungen vergleichbarer nach diesem Gesetz geförderten Krankenhäuser zu entrichten sind." Die Betriebseinstellung wäre insoweit erzwingbar. Von der Außenwirkung wäre damit gleichzeitig auch das Krankenhauswesen insgesamt berührt.

Instrumentell wurde dem Oberziel des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, d.h. der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser durch ein der dualen Kostenabdeckung entsprechendes System der Förderung und Finanzierung der Investitions- und Vorhaltekosten sowie durch die Regelung der Pflegesatzkalkulation Rechnung getragen.

Das Krankenhausfinanzierungsgesetz brachte eine tiefgreifende Umstellung bei der Finanzmittelaufbringung und Kostenfinanzierung. Finanziert werden sollten

- die Betriebskosten durch kostendeckende Pflegesätze,

- die Investitionskosten durch

  a) Landesmittel und durch die plafondierte Bundesbeteiligung bei den Errichtungskosten, und

./.

b) feste Drittelbeteiligung des Bundes, durch im kommunalen Finanzausgleich zu regelnde Beteiligung des Landes und der Kommunen.

Von der Intension des Gesetzgebers her, sollte das duale Finanzierungssystem neben der Selbstkostendeckung, auch eine Entlastung der öffentlichen Haushalte und eine sparsame und zweckmäßige Investitionstätigkeit der Krankenhausträger, für den Neubau von Krankenhäusern sowie für die Anschaffung bzw. Erneuerung von medizinisch-technischen Geräten bewirken.

In dem Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des KHG heißt es:

"In verschiedenen Bereichen muß bereits ein Bettenüberangebot festgestellt werden, wenn auch regional und in einzelnen Fachrichtungen noch ein Mangel an Krankenhausbetten besteht. Ein überhöhtes Bettenangebot bietet einen Anreiz zu überhöhter Verweildauer, größerer Krankenhaushäufigkeit und bildet damit eine weitere Ursache für Kostensteigerungen im Krankenhausbereich. Die Errichtung neuer Kapazitäten mit öffentlicher Förderung ohne gleichzeitigen Abbau entsprechender Krankenhausbetten stellt in aller Regel nicht nur eine wirtschaftlich nicht zu vertretende Belastung der öffentlichen Hand mit Investitionskosten dar, sie wirkt sich, da die Betriebskosten aller geförderten und der weiterhin als Krankenhäuser tätigen nicht geförderten Einrichtungen von den Krankenkassen getragen werden müssen, als überhöhtes, nicht bedarfsgerechtes Bettenangebot auch kostensteigernd auf die Pflegesätze und damit auf die Krankenkassenbeiträge aus."[1)]

Durch die Bedarfsplanung sollte ein stufenweiser Abbau der regional und fachlich unterschiedlichen Überkapazitäten bewirkt werden, um damit eine Anpassung an den Versorgungsbedarf und eine optimale Auslastung der vorhandenen Kapazitäten sowie der medizinisch-technischen Geräte und pflegerischen Kapazitäten zu erreichen.

1) BT-Drs. 7/4530, S. 16.

./.

2.1.2.2 Krankenhausbedarfsplanung

Vor Inkrafttreten des KHG erfolgte der Krankenhausbau in den meisten Ländern allein aufgrund von unabgestimmten Initiativen der Krankenhausträger. Lediglich in einigen Ländern, in denen, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen, öffentliche Mittel zur Förderung von Krankenhäusern bereitgestellt wurden, gab es einen Krankenhausbedarfsplan[1] sowie in Schleswig-Holstein.[2] In den anderen Ländern lagen zum Teil Bedarfsermittlungen vor.

Nach dem KHG sind alle Länder verpflichtet, Krankenhausbedarfspläne aufzustellen.

§ 6 Abs. 1 KHG bildet die Grundlage für

- Krankenhausbedarfspläne,
- mehrjährige Programme zur Durchführung des Krankenhausbaus und seiner Finanzierung auf der Grundlage der Krankenhausbedarfspläne,
- Jahreskrankenhausbauprogramme.

Das KHG enthält keine Einzelbestimmungen über den Inhalt dieser Pläne und Programme.

Ziel der Krankenhausbedarfspläne ist die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern (§ 1 Abs. 1 KHG). Nur Krankenhäuser, die in die Krankenhausbedarfspläne aufgenommen worden sind, können nach dem KHG gefördert werden (§ 8 Abs. 1 KHG). Die Krankenhausbedarfspläne sind maßgebend für die Zahl der geförderten Krankenhausbetten und die Anforderungsstufe des Krankenhauses. Sie stellen das wichtigste Steuerungsinstrument der Länder für die langfristige Entwicklung der Krankenhausversorgung dar. Auf ihrer Grundlage können detaillierte Raum- und Ausstattungsprogramme entwickelt werden.[3]

Die Bedarfsplanung sollte somit zu einer Straffung und Neustrukturierung des Angebots an Krankenhausleistungen führen.

Ausgangssituation dafür war das überdurchschnittlich hohe Angebot von Krankenhausbetten in der Bundesrepublik Deutschland.

1) Herausgeber: Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Juni 1971.

2) Krankenhauszielplan für das Land Schleswig-Holstein; Grundlage Sondergutachten des Beirats für Krankenhausfragen vom November 1969.

3) Vgl. BT-Drs. 7/4530, S. 12.

2.1.2.3 Sozial tragbare Pflegesätze

Zu den Grundsätzen des Gesetzes gehört es, einerseits den Krankenhäusern die bei sparsamer Wirtschaftsführung entstehenden Unkosten über die öffentliche Förderung und die Pflegesätze zu erstatten, andererseits dabei die soziale Tragbarkeit der Pflegesätze mit zu berücksichtigen.

Es wurden deshalb alle Kosten aus dem Pflegesatz herausgenommen, für die eine Deckung auf andere Weise, also durch öffentliche Mittel, erreicht wird.

In § 17 Abs. 4 KHG sind eine Reihe von Kosten aufgezählt, die nicht in den Pflegesatz bei geförderten Krankenhäusern eingehen. Durch diese Vorschrift wird der Grundsatz des teilkostendeckenden Pflegesatzes im Gesetz verankert. Das Verfahren bei der Pflegesatzfestsetzung, § 18 KHG, ist geprägt vom Einigungsprinzip, d.h. die Beteiligten, die Krankenhausträger und die Träger der gesetzlichen Krankenversicherungen, müssen/sollen über die Höhe der Pflegesätze eine Einigung erzielen. Die Festsetzung der Höhe der Pflegesätze wird dann von der Festsetzungsbehörde, unabhängig, ob eine Einigung stattgefunden hat, die dann jedoch auch zu berücksichtigen ist, verbindlich festgesetzt.

Mit dem Einigungsprinzip will das Gesetz Rücksichtnahme und kostenbewußtes Verhalten der Krankenhausträger bei der Pflegesatzfestsetzung auf die Einnahmesituation der Krankenversicherungsträger erreichen, die letztendlich eine Kostensenkung der stationären Versorgung im Sinne verringerter Pflegesatzsteigerungen bewirken soll.

./.

2.1.2.4 Wirtschaftlichkeit / Leistungsfähigkeit

Beide Ziele stehen konkurrierend nebeneinander. Die "sparsame Wirtschaftsführung" basiert auf der Kosten- und Leistungsrechnung, nach der eine wirtschaftliche Betriebsführung erfolgen soll. Die Leistungsfähigkeit kann sich dagegen an Erfordernissen der Gesamtversorgungssituation und des daraus ableitbaren Versorgungsauftrages je Krankenhaus bemessen. Die Effizienz auf Makroebene (je Krankenhausbetrieb) kann der Makroeffizienz des stationären Versorgungssektors zuwiderlaufen. Je nach Wahl des Bezugshorizontes für die Verwendung von Wirtschaftlichkeits- und Leistungsfähigkeitskriterien werden die gemessenen Effizienzgrade unterschiedlich relevant. Beispielsweise sind Fälle denkbar, wo versorgungsnotwendige Krankenhäuser mit alter Bausubstanz kaum wirtschaftlich arbeiten können, ihre Leistungsfähigkeit jedoch gleichwohl - gemessen an Ausstattung und Versorgungsauftrag - groß ist. Umgekehrt ist an jene Situation zu erinnern, wo ein Krankenhaus zwar sparsam wirtschaftet, infolge baulicher und ausstattungsmäßiger Mängel aber nur noch bedingt leistungsfähig ist. Gerade in "der Krankenhauswirtschaft (können) Krankenhäuser mit relativ geringem Aufwand in die versteckte Minderleistung ausweichen."[1] "Der Zielkonflikt zwischen 'sparsamer Wirtschaftsführung' und 'Leistungsfähigkeit' im Hinblick auf eine wirtschaftliche Betriebsführung mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung ist nur begrenzt lösbar, da beide Begriffe ständig wechselnden politischen Wertungen ausgesetzt sind, sich einer exakten Beurteilung entziehen und damit nicht operationalisierbar sind."[2]

1) T. Thiemeyer, Irrwege der Gesundheitsökonomik, in: W.F. Haug (Hrsg.), Jahrbuch für kritische Medizin, ARGUMENT-SONDERBAND AS 17, Berlin 1977, S. 42.

2) Ernst Brückenberger, Über die Begriffe "sparsame Wirtschaftsführung" und "Leistungsfähigkeit", in: Das Krankenhaus 1/1978, S. 3. Ebenso auch H.-W. Müller, Notwendige Korrekturen und Erfahrungen zum "Krankenhausbericht der Bundesregierung", in: Das Krankenhaus 6/1976, S. 202: "Sparsame Wirtschaftsführung im Krankenhaus bedeutet, daß der Bedarf der Bevölkerung an Krankenhausleistungen nach dem jeweiligen Stand der medizinischen Wissenschaft und Technik mit einem geringstmöglichen Einsatz von Faktoren abgedeckt wird. Erst eine genaue Festlegung des Bedarfs an Krankenhausleistungen würde eine wirtschaftliche Betriebsführung in jedem einzelnen Krankenhaus zulassen. Zur Zeit sind jedoch weder der Bedarf an Krankenhausleistungen noch die Leistungsanforderungen hinreichend bestimmt."

Die mit den Forderungen der sparsamen Wirtschaftsführung und Leistungsfähigkeit eng gekoppelte "Bedarfsgerechtigkeit" der Krankenhausversorgung soll durch die Bestimmungen über die Krankenhausbedarfsplanung (§ 5 KHG) gewährleistet werden.

Die Wirtschaftlichkeit des Krankenhauses sollte insbesondere auch durch ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen erreicht werden. Man erhoffte sich davon eine transparentere Betriebsführung und damit eine günstige Wirkung auf die Kostenstruktur (Aufspüren von Rationalisierungsmöglichkeiten im Personal- und Sachkostenbereich).

2.1.2.5 Kurzbewertung der Ziele des KHG

Für die mit dem Krankenhausfinanzierungsgesetz verfolgten Ziele ist charakteristisch,

- daß sie unterschiedlichen Systembezugsebenen angehören oder daraufhin interpretiert werden können. Dies hat Zielkonflikte zur Folge (Leistungsfähigkeit des Krankenhausbetriebes bzw. des Krankenhauswesens, vgl. Wirtschaftlichkeit);
- daß das Selbstkostendeckungsprinzip unter konkurrierenden Bedingungen (Leistungsfähigkeit, sparsame Betriebsführung) zu erreichen ist;
- daß das Selbstkostendeckungsprinzip durch konfligierende Rahmenbedingungen (sozial tragbare Pflegesätze) und die Spitzenkalkulation hemmende Pauschalförderungen durchbrochen und damit die Durchhaltefähigkeit des dualen Finanzierungssystems überhaupt gefährdet ist;
- daß es sich bei den die Selbstkosten näher bestimmenden Voraussetzungen um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt;
- daß dem Zielsystem des KHG insoweit keine Konsistenz, d.h. Widerspruchsfreiheit und Stringenz, also Folgerichtigkeit bescheinigt werden kann.

2.2 Ansätze einer Wirkungsanalyse

2.2.1 Zusammenfassung der Soll-Wirkungen nach dem KHG

Vgl. zur Zusammenfassung nach folgende Übersicht.

./.

Zusammenfassung der Soll-Wirkungen nach dem KHG

Z I E L E

Wirtschaftliche Sicherung Kostendeckung

Bedarfsgerechte Versorgung

sozial tragbare Pflegesätze

Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit

M I T T E L

Bedarfsplanaufnahme, öffentliche Zuschüsse (1,2) selbstbetriebskostendeckende Pflegesätze (3)

Aufnahme (1), Fortschreibung (1,2,3,4,5,6)

Bedarfsplanungsaufnahme; Pflegesatzverordnung (2,3); Einigungsprinzip (-pflicht, KH, GKV-- behördliche Festsetzung) (1,2,3); Förderung der Investitionskosten, Grundsatz sparsamer Wirtschaftsführung (2,3)

Betriebswirtschaftliches Rechnungswesen (1,2,3) Bedarfsplan (1,2,3)

W I R K U N G E N

1. Sparsame und zweckmäßige Investitionen (Errichtung, Einrichtung)
2. Entlastung der öffentlichen Haushalte
3. Berechnung der tatsächlich erforderlichen Leistungskosten (Gewinnverbot)

1. Bettenabbau (Überkapazitäten)
2. Anpassung an Versorgungsbedarf
3. Angepaßtes Krankenhausversorgungssystem
4. Optimale Auslastung von vorhandenen Kapazitäten
5. Wirtschaftliche Nutzung der Kapazitäten (optimale Ausnutzung medizinisch-technischer und pflegerischer Kapazitäten)
6. Kostensenkung (stationär iS abgerechneter KH-Tage), bezogen auf KH-Kapazitätsvorhaltung

1. Rücksichtnahme bei Pflegesatzfestlegung auf Einahmesituation der Krankenversicherungen
2. Kostenbewußtes Verhalten der KH-Träger
3. Kostensenkung (stationärer Versorgung iS verringerter Pflegesatzsteigerung)

1. Wirtschaftlichkeitskontrolle
2. Transparente Betriebsführung
3. Günstige Wirkung auf die Kostenstruktur (Personal-, Sachkosten)

2.2.2 Tatsächliche Wirkungen des KHG

2.2.2.1 Ist-Wirkungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Sicherung

Das vom KHG verfolgte Ziel, die vollständige Selbstkostendeckung eines sparsam wirtschaftenden und leistungsfähigen Krankenhauses, kann fünf Jahre nach Inkrafttreten als nur teilweise erreicht angesehen werden und wird - wie es die Novellierungsbemühungen belegen - nach geltendem Recht auch nicht mehr erreicht werden können. "Eine finanzielle Besserstellung der Krankenhausträger durch das KHG wird von keiner Seite bestritten, die volle Kostendeckung der Krankenhäuser wurde allerdings nicht erreicht."[1)]

Als Kriterium der absichtsgetreuen Gesetzeswirkung muß der Grad hervorgehoben werden, bis zu dem bei der dualen Finanzierung die volle Selbstkostendeckung tatsächlich gewährleistet ist. Bei der starken Zweckbindung der öffentlichen Finanzhilfen entfällt auf die Pflegesätze die Funktion der Komplementärfinanzierung. Unter der Annahme der durch Betriebskontrollen erreichten maximalen Wirtschaftlichkeit im Krankenhaus und einer demgemäß verläßlichen und zufriedenstellenden Pflegesatzberechnung nach Maßgabe der tatsächlich bedarfsnotwendig erbrachten Leistungen und entstandenen Kosten, dürfte der Pflegesatz allerdings nicht mehr zum Gegenstand von Aushandlungen zwischen Krankenhaus- und Sozialleistungsträgern gemacht bzw. durch die landesrechtlich zuständige Behörde festgesetzt werden (vgl. § 18 Abs. 1 KHG)[2)]. Allenfalls wären die Pflegesätze dann noch im Zuge der Wirtschaftlichkeits-

1) Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel, Politikverflechtung, Kronberg/Ts. 1976, S. 213.

2) Beispielsweise wurde von den kommunalen Krankenhausträgern bemängelt, "daß bei den Pflegesatzverhandlungen die Kosten des zentralen Verwaltungsdienstes nicht in vollem Umfang anerkannt wurden. Die Kassen ziehen die Angemessenheit der Höhe der Verwaltungskostenanteile in Zweifel und verlangen nicht unbeträchtliche Abschläge." Ingrid Robbers; Krankenhausfinanzierungsgesetz und Bundespflegesatzverordnung - Eine Zwischenbilanz, in: Der Städtetag 3/März 1975, S. 120.

kontrolle zu genehmigen. Der Gesetzgeber scheint hier die der von ihm vertretenen Maxime einer Selbstkostenfinanzierbarkeit durch Finanzhilfen und rein leistungs- und aufwandsbezogene Pflegesätze widersprechende Regelungen nicht gesehen oder aber der stringenten Anwendbarkeit des dualen Finanzierungsprinzips mißtraut zu haben. Dies wird zudem daran deutlich, daß auch die Pflegesätze dem normativen Kriterium der "sozialen Tragbarkeit" gerecht werden sollen. Entweder kann sichergestellt werden, daß sich die Selbstkosten durch eine betriebswirtschaftliche Buchführung nahezu exakt ermitteln lassen, diesen Kosten tatsächlich erforderliche Leistungspositionen gegenübersehen, und die Pflegesatzkalkulation dann ausschließlich den sachlichen Notwendigkeiten entspricht, sich also anderweitigen Einflüssen entzieht, oder aber es werden auch weiterhin erhebliche "kontrollschwierige Abrechnungsspielräume" akzeptiert und es wird dementsprechend auf die Forderung der ausschließlich leistungsabhängigen Aufwands- und Kostenabdeckung verzichtet.

Die Tatsache, daß für die Bemessung d.h. Veranschlagung der Pflegesätze der Leistungsfähigkeit der Krankenversicherungsträger und ihren Einfluß auf die Pflegesatzvereinbarungen nicht entsprochen werden muß, sondern sich diese Einflüsse unbesehen der bloßen Berechnung "zweckmäßiger und ausreichender Krankenhausleistungen" (§ 3 Abs. 1 BPflV) Geltung verschaffen können, führte mit zu einem "Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit. Die bereits wieder in Milliardenhöhe systemwidrig erfolgten Betriebszuschüsse sind ein nicht zu übersehendes Indiz."[1] Erklärbar wird diese vor allem für die freigemeinnützigen Krankenhäuser fatale[2] Entwicklung durch einen funda-

1) Ernst Brückenberger; Praktikabilität ..., a.a.O., S. 9. Ebenso Hans-Werner Müller; Ist der wirtschaftliche Tod des freigemeinnützigen Krankenhauses vorprogrammiert?, in: Das Krankenhaus 2/1977, S. 42: "Als Folge der aufgezeigten Finanzierungslücken haben die Kommunen in den Jahren 1974 und 1975 bereits jeweils wieder über eine halbe Milliarde DM vorwiegend für ihre eigenen Krankenhäuser ausgegeben, um sie, wie es in einer Pressemitteilung des Präsidiums des Deutschen Städtetages heißt: "Über die Leistungen von KHG und Bundespflegesatzverordnung hinaus funktionsfähig zu erhalten."

2) Ernst Brückenberger; Praktikabilität ..., a.a.O., S. 2.

mentalen Konzeptionsfehler bei der Krankenhausfinanzierungsregelung und Pflegesatzberechnung: Gesetzlich vorgeschrieben wird die Pflegesatzkalkulation und von daher der Anspruch des Krankenhauses auf Rückvergütung seiner Leistungen nach einem geschlossenen System. Bewilligt werden diese Pflegesätze nach einem offenen System, ohne daß die intervenierenden Variablen in Form von Pflegesatzvereinbarungen nach Maßgabe des Gebots der "sozialen Tragbarkeit" auf die Berechnungsgrundlage rückzuwirken vermögen.

Den bestehenden widersprüchlichen Regelungen und Einschränkungen des KHG zufolge werden die Krankenhäuser gezwungen, die Konsequenzen der ihnen dekretierten oder ihnen abgetrotzten Pflegesätze durch eine aufwendige Abrechnungsakrobatik oder durch prophylaktisch an Betrag und Berechnungsanzahl überhöht ausgewiesene Pflegesätze zu kompensieren. Die Hoffnung, daß hierdurch ein heilsamer Zwang auf die Forcierung wirtschaftlicher Betriebsführung ausgeübt werde, kann und hat sich nicht erfüllt, da der Motivationsfaktor der Gewinnwirtschaftung weggefallen ist, und der Krankenhausträger sich der Finanzierung evtl. entstehender Defizite durch öffentliche Haushalte auch nach wie vor gewiß sein kann. Denn wenn ein Krankenhaus seine Selbstkosten aus Pflegesatzeinnahmen und ursprünglich veranschlagten Finanzhilfen nicht zu bestreiten vermag, wird es so lange weitere Zuschüsse der öffentlichen Hand in Anspruch nehmen können, wie seine Leistungsproduktion den Maßstäben der Wirtschaftlichkeit genügt und im übrigen seine Versorgungsleistung im Rahmen der Sicherstellung der stationären Versorgung unverzichtbar ist. Sowohl die wirtschaftliche Betriebsführung als auch der bedarfsnotwendige Versorgungsbeitrag können vom Krankenhausträger bei voller Kapazitätsauslastung vergleichsweise einfach geführt werden.

Festzuhalten bleibt, daß die volle Kostendeckung durch das KHG nicht erreicht wurde, und daß ferner negative Folgewirkungen zu

./.

verzeichnen sind[1]; und im übrigen erhebliche Durchführungsschwierigkeiten bestehen. Diese Unzulänglichkeiten sind die dem Ziel der wirtschaftlichen Sicherung verpflichteten Regelungen anzulasten. Indessen sind diese Regelungen nicht nur hinsichtlich ihrer Zwecksetzung unbefriedigend, sie evozieren darüber hinaus kontraproduktive Effekte hinsichtlich der geforderten Bedarfsgerechtigkeit der Krankenhausversorgung.

Es wurde schon dargestellt, daß die Beteiligung der Gemeinden (Gv.) an der Aufbringung der öffentlichen Finanzhilfen landesweiser Regelung vorbehalten bleibt; überwiegend geschieht dies durch eine Krankenhausumlage, die von den Landkreisen und kreisfreien Städten erhoben wird.

Dieser Komplementärfinanzierungsanteil ist je Land unterschiedlich hoch bemessen. Dies hat zur Folge, daß "für die kommunalen Krankenhausträger kein Anlaß für ein ausgeprägtes Kostenbewußtsein bei der Planung von Investitionen besteht: Alle Investitionskosten werden von Land und Bund oder vom "common pool der Krankenhausumlage getragen, so daß nur allzu verständlich ist, wenn das Beste vom Besten gefordert wird."[2]

1) Vgl. hierzu im einzelnen Hans Schäfer; Selbstkostendeckung und Wirklichkeit, in: Das Krankenhaus 9/75, S. 340-345; sowie M. Ellrich; Verhindert das Krankenhausfinanzierungsgesetz die technische Weiterentwicklung im Krankenhaus?, in: Das Krankenhaus 1/1977, S. 7-10. Zu der dort angeschnittenen Frage der Pauschalabdeckung der Instandhaltungskosten vgl. auch J. Robbers, Krankenhausfinanzierungsgesetz ..., a.a.O., S. 120. Hinsichtlich negativer Effekte ebenfalls Ingrid Robbers; a.a.O., S. 118 f.: "Ein Fortschritt in der Sicherstellung der Krankenhausversorgung ... ist demnach nicht eingetreten und auch in den nächsten Jahren nicht abzusehen. Überalterte Krankenhäuser müssen oft weitergeführt und durch Notmaßnahmen funktionsfähig erhalten werden, da die Mittel für Neubauten fehlen. Das hat zwangsläufig zur Folge, daß die angestrebte Verbesserung des Angebots von Krankenhausleistungen in modernen leistungsfähigen Krankenhäusern hinausgeschoben werden muß." Ebenso die Einschätzung der Deutschen Krankenhausgesellschaft: "Die Behauptung im Bericht der Bundesregierung, das KHG habe durch die öffentliche Investitionsförderung und das Prinzip der kostendeckenden Pflegesätze zu einer wirtschaftlichen Absicherung leistungsfähiger Krankenhäuser geführt, trifft nicht zu." Hans-Werner Müller; Notwendige Korrekturen und Erfahrungen zum Krankenhausbericht der Bundesregierungen, in: Das Krankenhaus 6/1976, S. 203.

2) Fritz-W. Scharpf et.al.; Politikverflechtung..., a.a.O., S. 212.

Auf das fehlende kommunale Kosteninteresse und die unangetastete Planungshoheit der Länder, die sich in unterschiedlichen Planungshorizonten, Bedarfskriterien und Versorgungszielen niederschlägt, ist es denn auch zurückzuführen, daß die Bundesregierung in ihrem "Bericht über die Auswirkungen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes" zu dem Ergebnis gelangt, daß "das mit den übrigen Zielen des KHG gleichrangige Ziel eines bedarfsgerecht gegliederten Systems leistungsfähiger Krankenhäuser nicht verwirklicht werden konnte. Die Bundesregierung kommt zu der Auffassung, daß sich bereits jetzt an manchen Stellen eine Entwicklung zu einer gesamtwirtschaftlich nicht mehr vertretbaren maximalen Krankenhausversorgung abzeichnet, die gekennzeichnet ist durch

- eine regional und nach Fachdisziplinen überhöhte Bettenzahl,
- einen trotz vielfach zu hoher Verweildauer und Krankenhaushäufigkeit sinkenden Ausnutzungsgrad, und
- eine daraus folgende Tendenz zu Fehlbelegungen der kostenaufwendigen Krankenhausbetten.

"Es gibt weiterhin Anzeichen für ein mancherorts bereits bestehendes Mißverhältnis von Kosten und Nutzung durch eine extrem hohe Ausstattung mit medizinisch-technischen Einrichtungen, die einen hohen Wartungsaufwand und eine überdurchschnittliche Steigerung des Krankenhauspersonals zur Folge hat."[1)]

1) Bundesregierung; Bericht über die Auswirkung des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (KHG). BT-Drs. 7/4530, S. 9.

./.

2.2.2.2 Ist-Wirkungen hinsichtlich der Bedarfsplanung

Zu einer bedarfsgerechten Krankenhausversorgung und damit unmittelbar zu einer Kostenbegrenzung leistet das Krankenhausfinanzierungsgesetz nur den Beitrag, daß die Bedarfsplanung normiert, die Bundesländer insoweit zum Aufbau eines Steuerungsinstrumentariums gezwungen wurden. Obgleich dringlicher denn je, wurde die Kapazitätsplanung durch das KHG insofern erschwert, als dem Krankenhaus die Anreize zu einzelbetrieblich wirtschaftlichem Verhalten (bei durchaus systemweiter Ineffizienz) genommen und durch in jeder Hinsicht ungenügende administrative Einschränkungen und Kontrollen ersetzt wurden, die per Saldo auf die gesamtgesellschaftlich zu tragenden Kosten eher negativ durchschlagen könnten, sich zumindest aber gegenüber dem Zustand vor Inkraftreten neutral auswirken. Chancen auch innerbetrieblicher Effizienzsteigerungsmechanismen wurden nicht ergriffen, stattdessen sehen sich viele Krankenhausträger von den Schwierigkeiten beim Gesetzesvollzug in ihrer Funktionsfähigkeit bedroht, selbst wenn sie (letztlich) auf eine Finanzierungsgarantie durch die öffentlichen Haushalte vertrauen können.

Da nun Untersuchungen ergeben haben, "daß die Nachfrage nach Krankenhausleistungen weder durch die vermeintliche Unentgeltlichkeit in bedenklicher Weise provoziert wird, noch durch kostendeckende Pflegesätze in gesundheitspolitisch bedenklicher Weise eingeschränkt wird, und daß bei gegebenem GKV-System durch einen kostendeckenden Pflegesatz auch keine größeren verteilungspolitischen Ungerechtigkeiten entstehen, als sie das Gesellschaftssystem ohnehin schon impliziert"[1], muß die Erklärung für die überproportional steigenden Krankenhauskosten bei der Leistungs- und Kostenstruktur der stationären Versorgung (Personalintensität, Verbesserung der medizinisch-technischen Ausstattung u.a.) einerseits, und bei den Bestimmungsfaktoren des

[1] T. Thiemeyer; Krankenhausfinanzierung, in: H. Lampert (Hrsg.); Aktuelle Probleme in der BRD., Berlin 1975, S. 114.

./.

vorzuhaltenenden Leistungsvolumens einschließlich der unter betriebswirtschaftlichen Aspekten zu sehenden Verhaltensweisen des Krankenhauses bei der Leistungserbringung gesucht werden.

Die Pflegekosten richten sich nicht nach dem einzelnen Behandlungsfall, sondern nach den gesamten Betriebsaufwendungen eines Krankenhauses. Damit wird letztlich die wirtschaftliche Betriebsführung für die Höhe des Pflegesatzes maßgebend. Wirtschaftliches Verhalten bedingt den optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren, mithin also auch die Vollauslastung der Kapazitäten, und zwar unabhängig davon, ob dieser Kapazitätsauslastung nachfragegerechte Leistungen gegenüberstehen, denn die Kostendeckung durch Pflegesätze erfolgt ja nicht über eine Kontrolle der erforderlichen Leistungen, sondern nur über eine Kontrolle der erbrachten Leistungen. Zudem verlieren die Krankenhäuser ihren Förderungsanspruch, wenn sie unter einen vorgeschriebenen Bettennutzungsgrad fallen.[1)]

Das Interesse des Krankenhausträgers richtet sich somit darauf, unabhängig von der Anzahl der Behandlungsfälle den Pflegesatz möglichst oft in Rechnung stellen zu können, d.h. über die variable Größe der Verweildauer eine hohe Auslastungsquote zu erzielen. Für den Krankenhausträger ist es zwar zunächst ohne Belang, wie er zu seinen abrechnungsfähigen Pflegesatztagen kommt, sie errechnen sich aus den Kostenpositionen, die er lediglich mit den notwendigen Leistungen (formal) zu begründen hat.

Indirekt beeinflußt jedoch auch der Krankenhausträger, welche Pflegesätze er tatsächlich vergütet bekommt und in welchem Umfang darüber hinaus die Krankenhauskosten durch öffentliche Mittel abzudecken sind:

1) "Ein Kostenabzug wegen nicht nur vorübergehender Minderbelegung ist vorzunehmen, wenn die durchschnittliche Bettenausnutzung der Krankenhausplanbetten 75 vom Hundert unterschreitet." (§ 6 Abs. 7 BPflV). In den Krankenhausbedarfsplanungen der Bundesländer ist diese Auslastungsquote auf 85% festgelegt.

./.

- Wenn - mitbedingt durch den Auslastungszwang - die stationären Versorgungskosten bei nachweislich vorhandenen Überkapazitäten extrem ansteigen, drückt dies auf die mit den Krankenkassen zu vereinbarenden Pflegesatzhöhen. Allerdings braucht sich der Krankenhausträger hierbei nicht als Alleinverschulder und auch dementsprechend als allein Benachteiligter zu fühlen.

- Wiederum global über den ganzen Krankenhaussektor gesehen verringert sich der Kostendeckungsgrad bei den pauschalierten Förderungsmitteln für die Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern (§ 10 KHG). Auch hiervon ist der Krankenhausträger - obschon nicht individualisierbar - betroffen.

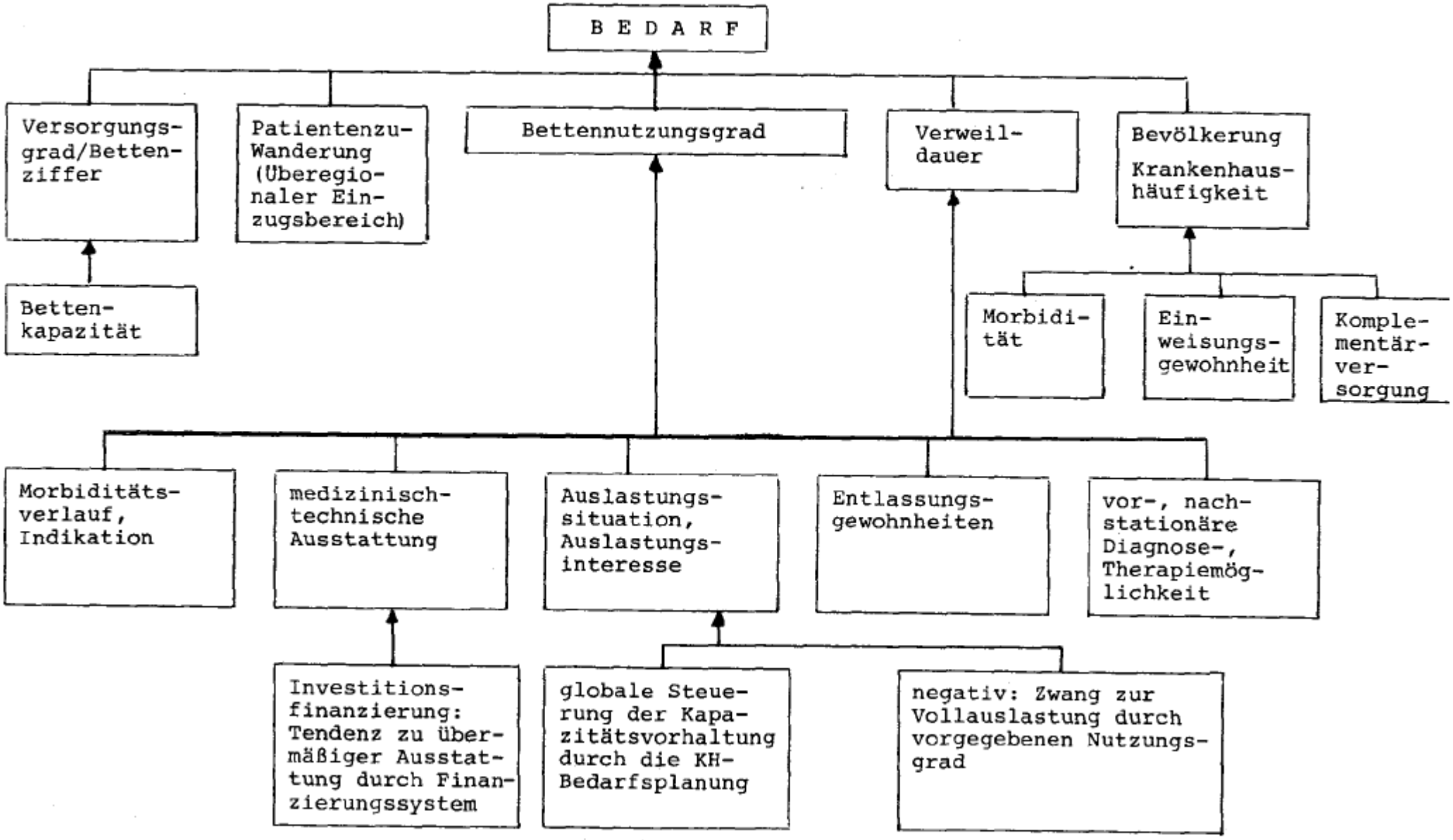
- Schließlich werden bei überflüssigen Kapazitäten die plafondierten Förderungsmittel für die mittelfristigen Anlagegüter und für den Ergänzungsbedarf (§ 9 KHG) künstlich zusätzlich dadurch verknappt, daß sie nicht effizient eingesetzt werden können, weil sie sich bei Reduzierung für den einzelnen Empfänger auf größere Kapazitäten verteilen.

Dies bedeutet, daß - wenn auch nur indirekt - der Grad an objektivgegebener bedarfsgerechter Kapazitätsvorhaltung Einfluß auf die letztlich bewilligte Höhe der abrechnungsfähigen Pflegesätze und den Umfang der öffentlichen Komplementärfinanzierungsmittel besitzt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Bedarfsplanung zwar eine geringe Kapazitätsreduzierung auf dem Bettenmarkt erbracht hat, jedoch nicht in dem von der Bundesregierung bei Verabschiedung des KHG erwarteten Ausmaß.

Die Bedarfsplanung konnte nicht verhindern, daß obwohl die Verweildauer nur geringfügig verkürzt werden konnte, die Auslastungsquote weiter stark gesunken ist, was natürlich auch zur Folge hatte, daß die Ausstattung der Krankenhäuser mit medizinisch-technischen Geräten nicht effektiv eingesetzt werden konnte.

Strukturbild: Einflußfaktoren auf den Krankenhausversorgungsbedarf



Das Bettenüberangebot und der damit verbundene Auslastungsrückgang zwingt die Krankenhäuser, um nicht einem finanziellen Fiasko entgegenzugehen, zu Manipulationen. Die Krankenhausträger würden bei zu geringer Auslastung ihrer Krankenhäuser riskieren, daß sie aus der Bedarfsplanung herausfielen (Ländervorgaben ca. 85%), dies zu verhindern ist faktisch nur möglich über eine künstliche Verweildauerverlängerung, d.h. daß anzunehmen ist, daß die Verweildauer nicht so gesunken ist, wie es möglich wäre, um nicht einen weiteren Auslastungsrückgang zu riskieren.

Eine nicht unwesentliche Rolle beim Auslastungsrückgang der Krankenhäuser, die in die Bedarfsplanung aufgenommen sind, spielen die Krankenhäuser, die nicht in die Bedarfspläne aufgenommen sind, trotzdem aber in der Regel geringere Pflegesätze haben. Dies bewirkt, daß die gesetzlichen Krankenversicherungen Verträge mit diesen Krankenhäusern abschließen und Patienten von den Krankenhäusern, die in der Bedarfsplanung sind, abziehen.

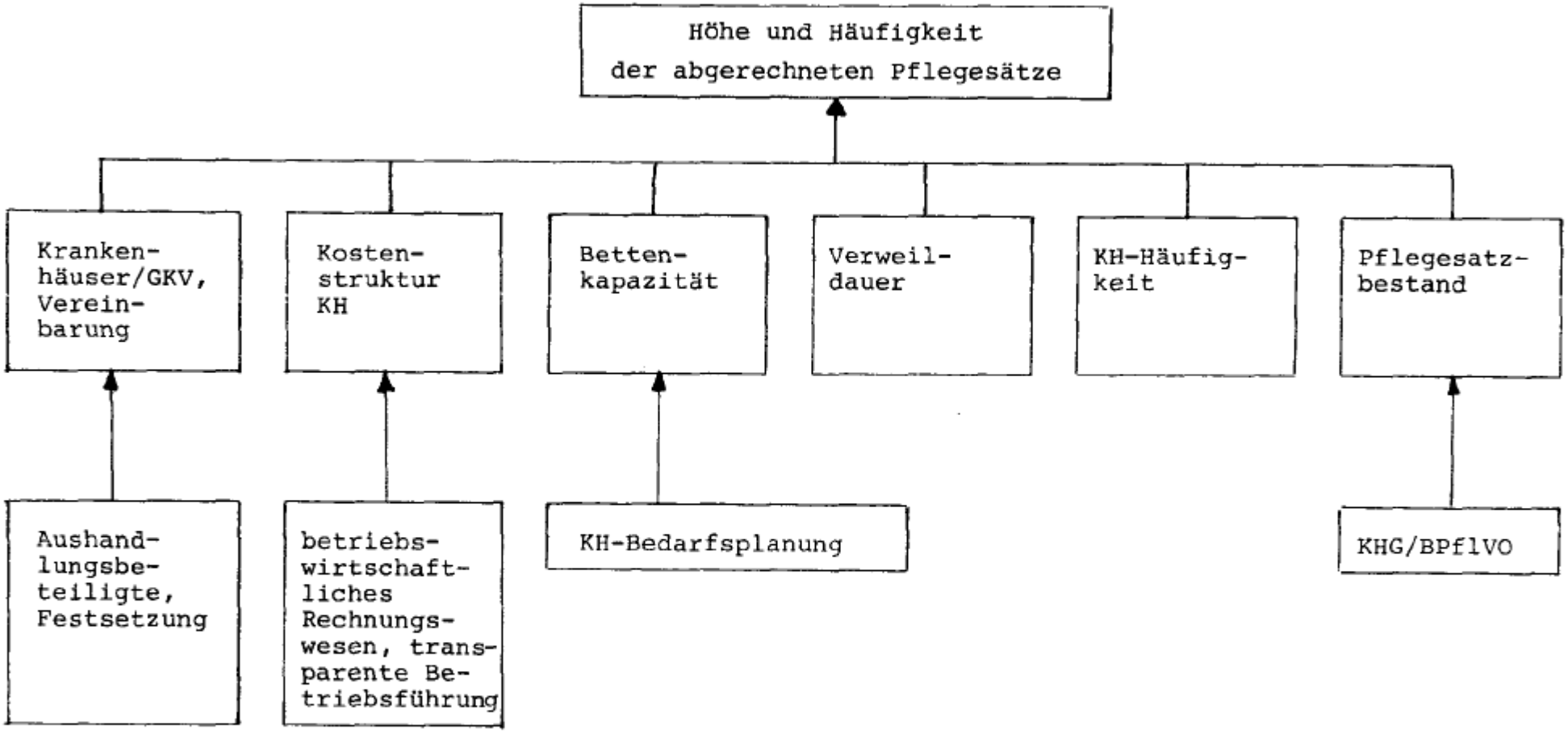
2.2.2.3 Ist-Wirkungen hinsichtlich der Pflegesätze

Die Entwicklung im Kostenbereich der Krankenhäuser in den letzten Jahren war bestimmt durch erhebliche Verteuerungen, die zweistellige Steigerungsraten bei den wichtigsten Kostenarten, insbesondere im Personalbereich, zur Regel machten.

"Es wird deutlich, daß die Entwicklung im Kostenbereich der Krankenhäuser in den letzten Jahren durch erhebliche Verteuerungen bestimmt war, die zweistellige Steigerungsraten bei den wichtigsten Kostenarten, insbesondere im Personalbereich, zur Regel machten.

Die Erhöhung der Personalkosten in 1973/74 infolge der 11prozentigen Tariferhöhung im öffentlichen Dienst, die Verpflichtung zur Zahlung der Mindestzulage von 170 DM für etwa 70 bis 75% der Beschäftigten, die Erhöhung der Weihnachtszuwendungen von 2/3 auf ein volles Monatsgehalt, die verbesserte Bezahlung des "Dienstes zu ungünstigen Zeiten" und nicht zuletzt die Einführung der 40-Stunden-Woche im öffentlichen Dienst sind einige der Kostenfaktoren, die zusammentreffend mit überdurchschnittlichen Steigerungen der Selbstkosten in diesem Jahr die

Strukturbild: Einflußfaktoren auf Höhe und Häufigkeit der abgerechneten Pflegesätze



finanzielle Situation der Krankenhäuser weit mehr als in den Vorjahren belasteten und die Gestaltung der Pflegesätze entscheidend mitbeeinflußten.

Langfristig wurde die Kostenentwicklung darüber hinaus bestimmt von einem steigenden Leistungsangebot, das sowohl quantitativ (zunehmende Versorgung mit Krankenhausbetten, Arzt- und Pflegepersonal z.B.) als auch qualitativ (neue Diagnose- und Therapiemöglichkeiten, mehr 2- und 3-Bettzimmer in der allgemeinen Pflegeklasse, Verbesserung des Essens) erheblich verbessert wurde. Die hierdurch entstandenden Kostensteigerungen wurden jedoch kaum oder nur in geringem Umfang durch Rationalisierungsmaßnahmen - etwa über eine Verkürzung der Verweildauer oder einen höheren Bettennutzungsgrad - aufgefangen, sondern weitgehend in den Benutzungskosten weitergegeben.

In 1973/74 wurde die durch die Kostenentwicklung bestimmte Pflegesatzsteigerung zusätzlich durch die Einbeziehung bisher gesondert berechenbarer Nebenleistungen in den Pflegesatz verstärkt, so daß es zu einem überdurchschnittlichen Anstieg der Pflegesätze kam. 1975 zeichnen sich erste Ansätze zu einer Normalisierung der Pflegesatzentwicklung mit Steigerungsraten um 10% ab."1)

Der erhoffte Kostenminimierungseffekt durch das Einigungsprinzip bei der Pflegesatzfestlegung blieb aus, die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherungen für den Krankenhaussektor, gemessen an den Gesamtausgaben, stieg weiterhin erheblich.

Eine stärkere Motivation der Vertragsparteien zu wirtschaftlicherem Verhalten konnte nicht erreicht werden (Verbot von Gewinn/Verlustausgleich für Krankenhäuser).

2.2.2.4 Ist-Wirkungen hinsichtlich der kaufmännischen Buchführung

Eine Einschätzung der Buchführungspflicht auf die Wirtschaftlichkeit/Leistungsfähigkeit der Krankenhäuser läßt sich noch nicht vornehmen, da die Verpflichtung zu betriebswirtschaftlichem Rechnungswesen erst seit dem 1.1.1978 für die Krankenhäuser verbindlich ist.

1) Vgl. BT-Drs. 7/4530, S. 34.

./.

Abschließend läßt sich konstatieren, daß die Beteiligung des Bundes an der Krankenhausfinanzierung eine "Besserstellung der Krankenhausträger bewirkt, die im Ergebnis zusätzliche Anreize zum Aufbau von Überkapazitäten bietet, ohne Einfluß auf die Kostenentwicklung zu gewinnen".[1)]

2.2.2.5 Zusammenfassung der Ist-Wirkungen des KHG

Vgl. hierzu die nachfolgende Zusammenstellung.

1) Fritz W. Scharpf et.al.; Politikverflechtung..., a.a.O., S. 215.

./.

Zusammenfassung der Ist-Wirkungen des KHG

Z I E L

Wirtschaftliche Sicherung; Kostendeckung	Bedarfsgerechte Versorgung	sozial tragbare Pflegesätze	Wirtschaftlichkeit; Leistungsfähigkeit

M I T T E L

Öffentliche Zuschüsse (1,2); selbstbetriebskostendeckende Pflegesätze (3)	Aufnahme (1); Fortschreibung (1-6) des Bedarfsplans	Pflegesatzverordnung (2,3); Einigungspflichtigkeit KH-GKV (-- behördliche Festsetzung) (1, 2, 3)	Betriebswirtschaftliches Rechnungswesen (1-3)

W I R K U N G

1. Tendenz zu extremer KH-Versorgung (zu viel KH-Betten; hoher Ausstattunggrad mit medizinisch-technischem Gerät) 2. Entlastung, teilweise erreicht, systemwidrige Zuschüsse öffentlicher Träger nach wie vor notwendig 3. Fehlende Wirtschaftlichkeitsmotivation (Gewinn-, Verlustausgleich)	1. Bettenabbau teilweise erreicht, aber nicht in erhofftem Ausmaß, Nettozugang noch erheblich 2. Anpassung Versorgung, System 3. nur schleppend, funktionale Umwidmung/Kapazitätsveränderung politisch schwer durchsetzbar; außerdem: Möglichkeit zum Unterlaufen, Verträge der GKV mit KH, die nicht in Bedarfsplanung 4. Sinkender Auslastungsgrad 5. Maximalausstattung; unwirtschaftliche Gerätenutzung 6. Vielfach noch zu hohe Verweildauer, bezogen auf Bettenauslastung (Kapazitätsinanspruchnahme) Auslastungszwang und verringerte KH-Häufigkeit zwingt zu künstlich verlängerter Verweildauer und Tendenz zu Fehlbelegungen.	1. sprunghafte Steigerung der Pflegesätze, ab 1974 vergleichbar niedrigere Steigerungsraten (Ziel tendenziell erreicht) 2. Fehlende Motivation zur Wirtschaftlichkeit (Gewinn-, Verlustausgleich) 3. Ungebremste Kostensteigerung der GKV für Krankenhaussektor (Anteil an Gesamtausgaben, Tendenz ständig steigend)	1. Nicht nachweisbar, da 2. Buchführungspflicht erst ab 1.1.1978 eingeführt 3. überdurchschnittliche Steigerung des KH-Personals (Geräteausstattung, Wartungsaufwand)

3. Kurzfassung des Untersuchungsergebnisses

I. Bei der Novellierung zum Krankenhaus-Finanzierungsgesetz (KHG) wird davon ausgegangen, daß zwischen 50- und 60.000 Krankenhausbetten abgebaut werden müssen. Rechnungen auf der Basis von Wirkungsindikatoren des KHG für 1974 bis 1976 (und abgestützt durch weitere trendbestätigende Vorjahreswerte) ergeben, daß diese Reduzierung entweder eine globale Krankenhaus-Auslastung von 93,4% (1976: 82,6%)[1] erfordert oder unter der realistischen Annahme einer die Belegungsschwankungen berücksichtigenden, durchschnittlichen Maximalauslastung von 85% (Bedarfsplanung) die Senkung der durchschnittlichen Verweildauer um 1,2 Tage, von 21,5 (1976)[2] auf 20,3 Tage erzwingt.

Diese Annahme impliziert gleichzeitig, daß die gegenwärtige Verweildauer erheblich reduzierbar ist.

Im Ergebnis zeigt das KHG bis 1976 folgende Wirkungen:

1. Die Krankenhausbetten sind von 1974 auf 1976 um 1,4% gestiegen (von 716.530 im Jahre 1974 auf 726.846 im Jahre 1976)[3], weil die Krankenhaushäufigkeit mit 3,5% (von 10,3 Mio. 1974 auf 10,657 Mio. 1976)[4] stärker zugenommen hat als die durchschnittliche Verweildauer gesunken ist (um 5,3%, von 22,7 Tagen im Jahre 1974 auf 21,5 Tage im Jahre 1976)[5] und weil gleichzeitig die Bettenauslastung um 3,6% gefallen ist (von 85,7% in 1974 auf 82,6% in 1976)[6], was auch durch den Rückgang der Pflegetage um 1% (von 36.112 in 1974 auf 35.744 in 1976 - bezogen auf 10.000 Einwohner)[7] belegt wird.

1) Vgl. Tabelle 2

2) Vgl. Tabelle 5

3) Vgl. Tabelle 3

4) Vgl. Tabelle 3

5) Vgl. Tabelle 5

6) Vgl. Tabelle 5

7) Vgl. Tabelle 5

2. Die Verweildauer zeigt eine sinkende Tendenz. Die stationär behandelten Kranken (Krankenhaushäufigkeit) stiegen von 1974 auf 1976 um 3,5%. Danach wäre zunächst anzunehmen, daß die Auslastung optimal (um 85%) ist. Daß sie tatsächlich jedoch gesunken ist, muß daraus erklärt werden, daß die Bettenzahl gestiegen ist, und von daher ein Auslastungsrückgang erzwungen wird. Diese Auslastungsverringerung ist für die Krankenhäuser soweit tolerabel, als sie in der Bedarfsplanung eine konkurrenzlose Position einnehmen und die kostendeckende Kalkulation ihrer Pflegesätze nicht gefährdet ist. Im übrigen wären bei der Förderung in Abhängigkeit von Auslastungsgraden regionale und versorgungsstrukturelle Aspekte zu berücksichtigen, unter denen (vorübergehende) Auslastungseinbußen hingenommen werden können (Vertragskrankenhäuser!).

Konsequenz aus 1.:

Es ist mit dem KHG nicht gelungen, die Krankenhauskapazitäten so zu reduzieren, daß Druck auf eine erhebliche Verweildauersenkung ausgeübt hätte werden können und daß gleichzeitig ein zufriedenstellender Auslastungsgrad erreicht worden wäre. Der Verweildauerreduzierung aus eigenem Interesse des Krankenhauses heraus stehen die Wirkungen des Finanzierungssystems, insbesondere die kostendeckenden Pflegesätze entgegen. Von daher müßte die Krankenhaus-Bedarfsplanung so restriktiv konzipiert durchgeführt werden, daß sie die Möglichkeiten der künstlichen Verweildauerverlängerung und Auslastungssteigerung verhindern. Bei gegebenem Finanzierungssystem müßte die Krankenhaus-Bedarfsplanung die kontraproduktiven Effekte des kostendeckenden Pflegesatzes überkompensieren, um im Ergebnis zur Verweildauerverkürzung bei optimaler Auslastung zu führen.

Daß der Ansatzpunkt zur Verwirklichung einer wirtschaftlichen (kostengünstigen) Krankenhausversorgung unter gegebenen Bedingungen bei der Krankenhaus-Bedarfsplanung liegt, wird durch die einschlägigen Änderungen in der Novelle des KHG bestätigt.

./.

These: Ob die straffere und restriktivere Krankenhaus-Bedarfsplanung dieser erwünschten Wirkung Rechnung zu tragen geeignet sein wird, ist zu bezweifeln, da nach den Berechnungen über die Auswirkungen der beabsichtigten Betteneinsparung die Auslastung erheblich gesteigert bzw. einer derzeit noch lange nicht erreichten Optimalauslastung um 85% immer noch rechnerisch eine zusätzliche Verweildauerverringerung um 1,2 Tage erforderlich wäre.

Selbst wenn die beabsichtigte Bedarfssteuerung konzeptionell in der erwünschten Richtung wirken könnte, wäre sie tatsächlich für den Mechanismus der Vertragskrankenhäuser zu unterlaufen.

Konsequenz aus 2.:

Die Schlußfolgerung wird durch den 2.-Befund erhärtet: Offensichtlich wird das Absinken der Auslastung bei durchaus vorhandenen Kürzungserfolgen bei der Verweildauer durch die vorhandenen Bettenkapazitäten bewirkt. Erst eine Verringerung der Bettenkapazitäten dürfte demnach die Voraussetzungen einer Auslastungssteigerung ohne künstliche Verweildauerverlängerung liefern.

II. Ein Vergleich von Entwicklung Krankenhaushäufigkeit (+ 3,5% von 1974 bis 1976) und Kosten der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherungen für Krankenhauspflege, die im Betrachtungszeitraum um 26,3% (15,24 Mrd.; auf 19,256 Mrd. 1976)[1] gestiegen sind, dokumentiert eine immense Steigerung der Kostenintensität im Krankenhauswesen. Die Kostenintensität dürfte neben den Personalkosten (in Krankenhäusern tätiges Personal: 687.816 im Jahre 1974; 702.242 im Jahre 1976)[2] auf den gestiegenden medizinisch-technischen Leistungsaufwand zurückzuführen sein, nicht dagegen auf eine Steigerung der Pflegetage (224,1 Mio. im Jahre 1974; 219,6 Mio. im Jahre 1976)[3].

[1] Vgl. Tabelle 4

[2] Vgl. Tabelle 2

[3] Vgl. Tabelle 2

./.

Stellt man trotz zurückgegangener qualitativer Pflegeleistung (Pflegetage) eine erhebliche Steigerung der Pflegeintensität und -qualität in Rechnung, so vermag die allein nicht die Zuwächse der gesetzlichen Krankenversicherungen für Pflegeausgaben zu erklären. Vielmehr sind für diese Kostensteigerungen die hohen Pflegesätze (sowohl als Folge der durch das Krankenhausfinanzierungsgesetz bedingten Berechnungsumstellung) als auch durch das anhaltend hohe und steigende Pflegesatzniveau verantwortlich zu machen. Diese Pflegesatzsteigerungen sind mit auch durch die kostenwirksame Unterauslastung bedingt, da bei unzureichender Auslastung der hohe Fixkostenanteil bei den abrechnungsfähigen Pflegetagen einkalkuliert werden muß.

Da diese Einbeziehung von Betriebskosten, zu den nicht unmittelbare Krankenhausleistungen korrespondieren durch die im Gefolge der Pflegesatzfestlegung mögliche Wirtschaftlichkeitskontrolle durch Krankenkassen und Festsetzungsbehörde nicht unbegrenzt vorgenommen werden kann, und darum ein die gesamten Betriebskosten voll abdeckender Pflegesatz nicht durchzusetzen ist, werden die Krankenhausträger zu systemwidrigen Zusatzfinanzierungen durch die öffentlichen Haushalte gezwungen.[1)]

III. Was die Krankenhausfinanzierung nach dem KHG betrifft, so zeigt sich, daß sich der Bundesanteil an Förderungshilfen nach §§ 4 Abs.2, Satz 2 und Abs. 9 (Grundstückserschließung, Errichtungskosten, mittelfristige Anlagegüter) bei ca. 20% einpendelt. Bei den Gesamtaufwendungen

1) Hans-Werner Müller; Ist der wirtschaftliche Tod des frei-gemeinnützigen Krankenhauses vorprogrammiert?, in: Das Krankenhaus 2/1977, S. 42: Danach haben die Kommunen in den Jahren 1974 und 1975 bereits jeweils wieder über eine halbe Milliarde DM vorwiegend für ihre eigenen Krankenhäuser ausgegeben, um sie funktionsfähig zu erhalten.

./.

nach dem KHG beläuft sich der Bundesanteil auf ca. 25%. Zieht man von diesem Anteil die plafondierten Finanzhilfen und die Komplementärfinanzierung ab, dann beträgt der Bundesanteil bei den übrigen Aufwendungen 31,5% (1974) bzw. 30,1% (1975)[1]. An diesen Aufwendungen machen die gesetzlich auf ein Drittel festgelegten Finanzhilfen (§ 22 Abs. 1 KHG) den weitaus größten Teil aus. Daß insgesamt die Drittelbeteiligung nicht voll erreicht wurde, dürfte hauptsächlich darauf zurückzuführen sein, daß die Sätze für pauschal abgeltbare Maßnahmen, bei denen der Bund zur Drittelbeteiligung verpflichtet ist, von den Krankenhäusern nicht ausgeschöpft wurden und aufgrund der gesetzlichen Abgrenzung pauschal förderungsfähiger Güter nicht ausgeschöpft werden konnten.

Diesem Befund versucht auch die KHG-Novellierung Rechnung zu tragen, indem der Katalog pauschal abgeltbarer Maßnahmen für kurz- und mittelfristige Anlagegüter bis zu 50.000 DM offengehalten und der Schwellenwert für pauschal finanzierbare kurzfristige Anlagegüter (jeweils Ersatz und Ergänzung) auf 300.000 DM festgelegt wurde.

Damit würde ein Bewilligungssystem abgelöst, dessen Steuerung und Kontrolle primär darin bestand, daß lediglich die kurzfristigen Anlagegüter pauschal, allerdings in der Höhe unbegrenzt im Rahmen des den Krankenhäusern nach Anforderungsstufe und Bemessungsgrundlage zustehenden Finanzvolumens, abgegolten werden konnten. Die übrigen Güterarten (mittel- und langfristige Anlagegüter) mußten dagegen in Einzelantragsverfahren (§ 9 KHG) geltend gemacht werden. Nach geltendem Recht können nur kurzfristige Anlagegüter, diese aber betragsmäßig unbegrenzt innerhalb der auf das Krankenhaus entfallenden Pauschalmittel ohne Einzelantrag gefördert werden. Demgegenüber erweitert die KHG-Novelle die pauschal abgeltbaren Güter, bindet ihre Bewilligungsfähigkeit jedoch an Kostenhöchstwerte (kurzfristige Anlagegüter bis zu 300.000 DM, Ersatz und Ergänzung mittel- und lang-

[1] Vgl. Tabelle 1

./.

fristiger Anlagegüter bis zu 50.000 DM, § 14 KHG-Novellierung, Regierungsentwurf). Mit dieser Änderung wollte man einerseits die "Selbstverwaltung der Krankenhäuser" stärken (Erweiterung der selbst verfügbaren Finanzhilfen), die volle Ausschöpfung der Pauschalbeträge erleichtern, als auch einen Beitrag zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung durch Verringerung der Belastungen bei Erstellung und Bescheidung von künftig weniger Einzelanträgen zu erreichen. Insoweit ferner die Krankenhäuser durch die beabsichtigte Neuregelung einen besseren Überblick über ihren finanziellen Spielraum erhalten, soll neben einer Steigerung der Selbstverantwortung ein Beitrag zur wirtschaftlichen Betriebsführung geleistet werden.

4. Tabellen zur Auswertung der Wirkungen des KHG

Tabelle 1: KH-Finanzierung Bund-Länder

Tabelle 2: Leistungen des Krankenhauses

Tabelle 3: Krankenhausbettenentwicklung nach Krankenhausträgern und Bettendichte

Tabelle 4: Situation der Gesetzlichen Krankenversicherung

Tabelle 5: Indikatoren zur Erklärung der Wirkungen des KHG

./.

Tabelle 1

KH-Finanzierung Bund-Länder

- Angaben in Mio.DM -

'ahr	Bund	Bundesplafond (§ 21 I 2 KHG)	Länder	Bundesanteil (Sp. 1/2 in % von Sp. 3) 2)
	1	2	3	4
	a) KH-Neubau (§ 4 Abs. 2, 9 KHG)			
973	413,7	360	1 491,6	27,7
974	364,8	370	1 802,8	20,2
975	349,6	385	1 824,8	19,2
976		404	2 000,6	20,2
977		370 1)	1 776,9	20,8
978		290	1 439,1	20,2
979		213	1 098,8	19,4
	b) Verteilung d. Aufwendungen nach KHG insges.			
973	1 036,7		3 429,9	30,2
974	926,9		3 576,5	25,9
975	874,9		3 408,4	25,7

77-79 gekürzt auf Grund Art. 34 Nr. 16 HaushaltsstrukturG vom 18.12.75 BGBl.I S. 3091
55 Mio. DM (1977), 155 Mio. DM (1978), 255 Mio. DM (1979).
Ab 1976 Bundesanteil als Bundesplafond gegenüber Länderausgaben ausgewiesen.

uelle: Bericht d. Bundesregierung über die Auswirkungen des KHG, BT-Drucks. 7/4530 vom 30. 12. 1975

Tabelle 2

Leistungen des Krankenhauses

Jahr	Insgesamt in Krankenhäusern tätiges Personal			Krankenzugang insgesamt		Stationär behandelte Kranke	Pflegetage		Durchschnittl. Bettenausnutzung bezogen auf planm. Betten[1] in %
	Anzahl	je 10 000 Erwerbstätige	je 10 000 stationär beh. Kranke	Anzahl je 1000	je Bett	Anzahl in 1000	Anzahl Mill.	je 10 000 Einw.	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1970	547 283	206,9	586,1	8 859,1	13	9 337,7	220,8	36 410	88,5
1971	584 617	219,8	605,8	9 195,0	13,3	9 649,6	222,9	36 378	88,5
1972	611 799	227,8	622,4	9 361,0	13,3	9 829,5	224,2	36 275	87,4
1973	643 622	237,8	643,2	9 548,3	13,5	10 007,1	223,5	36 061	86,6
1974	687 816	256,1	667,7	9 864,1	13,8	10 300,8	224,1	36 112	85,7
1975	706 041	272,0	677,1	9 994,2	13,7	10 426,8	221,8	35 978	83,3
1976	702 242	272,7	658,9	10 243,0	13	10 657,9	219,6	35 744	82,6

1) $\frac{\text{Pflegetage} \times 100}{\text{planmäßige Betten} \times 365}$

Quelle: Zusammenstellung aus: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 3/1978.

Tabelle 3

Krankenhausbettenentwicklung nach Krankenhausträgern und Bettendichte[1)]

r	Insgesamt		öffentliche		frei gemeinnützige		private		Betten-Anteile (in % v.Sp.2)			Nachrichtl: Bettendichte (Sp.2 auf 10 000 Einwohner
	Krankenhäuser	planm. Betten	Krankenhäuser	planm. Betten	Krankenhäuser	planm. Betten	Krankenhäuser	planm. Betten	öff.	frei gemn.	privat	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
56	3 625	640 372	1 366	352 603	1 291	233 651	978	54 118	55,1	36,5	8,5	
58	3 618	665 546	1 352	365 058	1 274	243 230	992	57 258	54,9	36,5	8,6	
59	3 601	677 695	1 345	370 541	1 281	248 779	975	58 375	54,7	36,7	8,6	
70	3 587	683 259	1 337	373 137	1 270	249 357	980	60 760	54,6	36,5	8,9	112,0
71	3 545	690 236	1 340	377 477	1 248	251 780	957	60 971	54,7	36,5	8,8	112,2
72	3 519	701 263	1 322	381 315	1 239	255 002	958	64 946	54,4	36,4	9,3	113,5
73	3 494	707 460	1 330	386 489	1 217	253 252	947	67 719	54,6	35,8	9,6	113,9
74	3 483	716 530	1 309	387 590	1 200	253 949	974	74 991	54,1	35,4	10,5	115,6
75	3 481	729 791	1 297	389 429	1 187	257 365	997	82 997	53,4	35,3	11,4	118,4
76	3 436	726 846	1 271	383 674	1 159	256 371	1 006	86 801	52,8	35,3	11,9	118,3

1) Stichtag: 31.12.

uelle: Statistische Jahrbücher 1968, 1970, 1971, 1975, 1978

Tabelle 4

Gesetzliche Krankenversicherungen

Jahr	Einnahmen insgesamt	- Ausgaben in Mio DM - insgesamt	Ärzte	KH-pflege	Arzneien	Beiträge (ohne Rentner)	KH-pflege in % Gesamtausgaben
	1	2	3	4	5	6	7
1970	26 116	25 179	7 168	6 009	5 720	881	23,9
1971	31 279	31 140	8 835	7 652	7 070	1 011	24,6
1972	36 213	36 401	9 840	9 362	8 457	1 149	25,7
1973	44 456	43 365	11 282	11 700	10 245	1 373	27,0
1974	51 109	51 809	13 341	15 246	12 065	1 562	21,4
1975	60 742	60 990	15 410	17 534	15 663	1 884	28,7
1976	70 203	66 563	16 249	19 256	18 008	2 187	28,9
1977				20 420			

Quelle: Statistische Jahrbücher 1975, 1978

Tabelle 5 Indikatoren zur Erklärung der Wirkungen des KHG

Indikatoren	1974	1975	1976	Tendenz: Veränd. 1974/1976
Verweildauer 74 - 76	22,7	22,2	21,5	+ 5,3 %
Bettenausnutzung	85,7	83,3	82,6	- 3,6 %
Pflegetage je 10 000 Einwohner	36 112	35 978	35 744	- 1 %
stationär beh. Kranke in 1000 (-häufigkeit)	10 300,8	10 426,8	10 657,9	+ 3,5 %
Krankenzugang je Bett(KH-häufigk.)	13,8	13,7	13	- 5,7 %
Personal je 10 000 stationär beh.Kranke	667,7	677,1	658,9	- 1,3 %
Krankenhäuser insges.	3 483	3 481	3 436	- 1,3 %
Bettenzahl insges.	716 530	729 791	726 846	+ 1,4 %
Bettendichte insges. auf 10 000 Einw.	115,6	118,4	118,3	+ 2,3 %
Ausgaben der GKV f. KH-Pflege(in Mio)	15 246	17 534	19 256	+ 26,3 %
Beiträge(ohne Rentnet) in Mio DM	1 562	1 884	2 187	+ 40 %
KH-Pflege in % d. Gesamtausgaben der GKV	29,4	28,7	28,9	
KH-Finanzierung nach KHG a) KH-Neubau 4 II 2,9 KHG Bund in Mio.	364,8	349,6	404 (geschätzt)	+ 10,7%
Länder in Mio.	1802,8	1824,8	2000,6 (gesch.)	+ 10,9%
Bundesant. in%	20,2	19,2	20,2	0
b) Aufwendungen n. KHG insges. Bund in Mio.	926,9	874,9	-	-
Länder in Mio.	3576,5	3408,4	-	-
Bundesant. in%	25,9	25,7	-	-

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1978; Wirtschaft und Statistik, Heft 3/1978.

5. Nachrichtlich: Novellierungsabsichten zum KHG

Durch den Regierungsentwurf vom 24. Mai 1978 zur Änderung des KHG wurden folgende Ziele angestrebt:

1. Verbesserung der Planungs- und Steuerungsinstrumente im Krankenhausbereich

   a) das soll vor allem dadurch erreicht werden, daß die Bedarfsplanung (§ 5 Abs. 1 Entwurf) nunmehr "in enger Zusammenarbeit" der Länder mit den Krankenhausgesellschaften, den Spitzenverbänden der Träger der gesetzlichen Krankenversicherungen, der kommunalen Spitzenverbänden sowie den Ausschuß des Verbandes der privaten Krankenversicherungen, die die unverbindliche Anhörung, § 6 Abs. 3 KHG, ablösen soll.

   b) Bedarfsplananpassung, wenn Krankenhäuser in mehr als zwei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren eine um mindestens 5 v.H. geringere Belegung aufweisen als im Bedarfsplan vorgesehen ist, es sei denn, es ist zwingend erforderlich für die Versorgung der Bevölkerung.

   c) Inhaltliche und formale Anforderungen für die Erstellung der Bedarfspläne (für Bevölkerungsentwicklung notwendige Krankenhauseinrichtungen regional gegliedert jeweils für einen Zeitraum von 8 Jahren).

   d) Ausgleichszahlungen für die Einstellung/Umstellung von Krankenhäusern.

./.

2. Unterstützung der Krankenhäuser in ihren Bemühungen um eine möglichst wirtschaftliche Betriebsführung.

   a) Änderung der Pauschale, § 14 Entwurf, um den Krankenhäusern mehr Spielraum bei der Mittelanforderung zu geben.

   b) Vereinbarungen über Pflegesätze zwischen Sozialleistungs- und Krankenhausträgern.

   c) Stärkung der Selbstverwaltung im Krankenhausbereich.

3. Stärkung der Selbstverwaltung im Krankenhausbereich

   a) Erarbeitung allgemeiner Maßstäbe für Wirtschaftlichkeit/ Leistungsfähigkeit, insbesondere für Personal- und Sachkosten durch die Deutsche Krankenhausgesellschaft und der gesetzlichen Krankenversicherungen.

   b) Festhalten am Selbstkostenprinzip.

Inwieweit durch die geänderte Bedarfsplanung ein Bettenabbau von 50-60.000 erreicht werden kann (Kostenminderung: 1,5-2 Mrd. DM) damit gleichzeitig eine spürbare Entlastung der gesetzlichen Krankenversicherungen einhergeht, muß abgewartet werden, bleibt aber zu bezweifeln.