



Digitale Normen – Digitalisierung und Arbeitsteilung in Gesetzgebungsprozessen

EDV Gerichtstag 2025

Saarbrücken, 12. September 2025

/ Für die öffentliche Hand von morgen /

Kurzvorstellung



Dr. Julia Fitzner
Senior Managing Expert
 M: +49 152 31 39 39 61
 Mail: Julia.Fitzner@pd-g.de

- **Volljuristin**, ehemalige **Rechtsanwältin**, **Bundesbeamtin** (beurlaubt)
- Beratungsschwerpunkt **Strategie**, **Organisationsentwicklung**, **Innovation**
- **Design Thinking Coach**
- Leitung des Projekts **Zentrum für Legistik (ZfL)** mit BMJV 2024
- Leitung der Working Group **Laws & Policies** beim **Liquid Institute e.V.**



Visionäre Gesetzgebung

Eine Vision für die Zukunft der Rechtsetzung im digitalen Zeitalter



Meine Rolle für Sie heute: die Regulatory Designerin

Der Rolle liegt der (Legal) Design Thinking Ansatz zugrunde, übertragen auf Gesetzgebung (*regulatory*). Dies ist eine agile Methode zur Innovationsentwicklung für Produkte und Dienstleistungen, die sich durch zwei Besonderheiten auszeichnet: strikte Nutzerzentrierung und Trennung zwischen Problem- und Lösungsraum*.

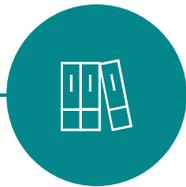
Als Regulatory Designerin ist für mich die wichtigste Frage, um eine Vision zu entwickeln, diese:

Was ist eigentlich das Problem, das gelöst werden muss?

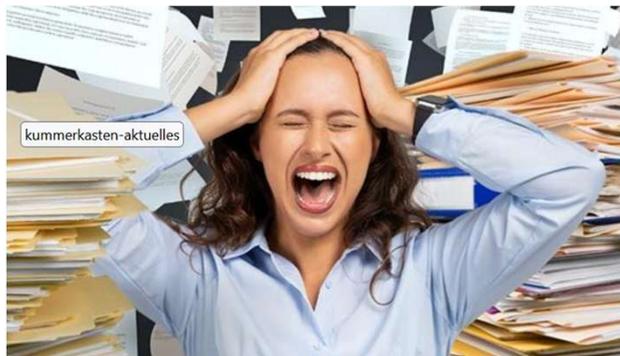


Gesetzgebung als ein Kernprozess des Rechtsstaats steht unter enormem Druck

Die Herausforderungen sind vielschichtig und komplex



Bürokratiefrust



Screenshot von der Webseite des bds (Bund der Selbständigen in Bayern)

- Großthema der Bundestagswahl und dementsprechend präsent im KoA



Regulatorische Komplexität

Debbi Schanz · 1st
Professor of taxation and accounting @ LMU | Board Member | Spea...
1mo · 🌐

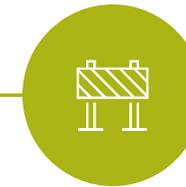
📌 New Data Available: Tax Complexity Index 2024 📌

We are excited to announce the release of the Tax Complexity Index 2024! Our latest update provides fresh insights into the complexity of corporate income tax systems across 100+ countries.

🔍 What's inside:

- Global rankings & regional trends
- Updates on policy and administrative complexity
- Country-level data and comparisons
- New metrics & visualizations

! Sadly, tax complexity continues to rise globally!



Vertrauensverlust

| Insgesamt | Der Staat ist in Bezug auf seine Aufgaben und Probleme | |
|-----------|--|-----------------|
| | in der Lage, sie zu erfüllen (%) | überfordert (%) |
| 2019 | 34 | 61 |
| 2020 | 56 | 40 |
| 2021 | 45 | 51 |
| 2022 | 29 | 66 |
| 2023 | 27 | 69 |
| 2024 | 25 | 70 |

Abb. 6: Meinungen zur Handlungsfähigkeit des Staates (Quelle: forsa im Auftrag ddb. Bürgerbefragung „Öffentlicher Dienst 2024“, 2024)

- Laut einer aktuellen Forsa-Umfrage, die u. a. der NKR in seinem Jahresbericht zitiert, glauben nur 25% der Befragten, dass der Staat in bezug auf seine Aufgaben in der Lage ist, diese zu erfüllen.

Zusammenfassung des Problems und Ableitung der „Challenge“



Das Problem ist, dass Gesetze oftmals nicht mehr als Instrument zur Problemlösung empfunden werden, sondern selbst als das Problem.



Die „Challenge“ für die Zukunft:

Gesetze wieder so zu gestalten, dass sie als wirksam, vom Aufwand ihrer Umsetzung verhältnismäßig und den mehrheitsfähigen Zielen der Gesamtgesellschaft dienend empfunden werden. Und so das Vertrauen in die regelbasierte Ordnung stärken.

Die Vision zur Lösung der Challenge: der digitale Gesetzgebungskreislauf

Im digitalen Gesetzgebungskreislauf greifen alle Phasen harmonisch ineinander:

- **Politische Zieldefinition:** klare, aber lösungsoffene Zielsetzung
- **Gesetzesgestaltung:** interdisziplinäre, datenbasierte Entwicklung
- **Evaluation:** Kontinuierliche Wirkungsmessung und Anpassung

Das enge **Zusammenspiel** von politischer Zielsetzung, Wirkmodell der Gesetzesgestaltung und der darauf basierenden Evaluation bilden das **Rückgrat des Kreislaufes**.

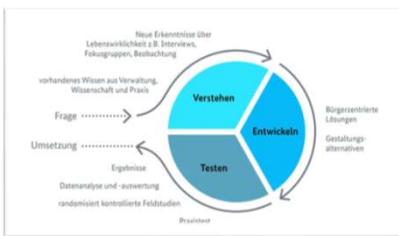
Im Zentrum steht der **Mensch**, also **Bürgerinnen und Bürger**, aber auch alle **Akteure, die unsere wirtschaftliche Basis sichern**, und nach den jüngsten Entwicklungen auch unsere **natürlichen Lebensgrundlagen**.



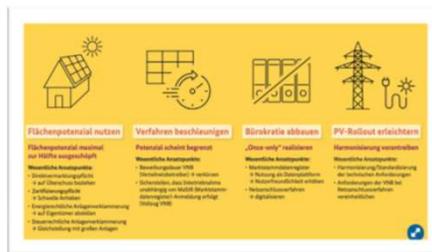
Wichtigste Voraussetzung zur Umsetzung des digitalen Gesetzgebungsprozesses ist eine grundlegende Umstellung der Arbeitsweisen & des damit verbundenen Mindsets

Genutzt werden erprobte Konzepte agiler und nutzerzentrierter Methoden, die auch bereits aktuelle Innovationsansätze prägen

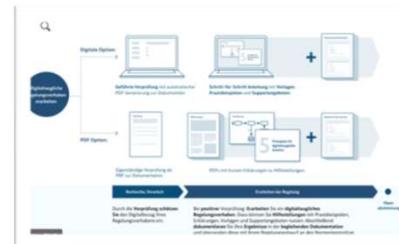
Bürgercheck



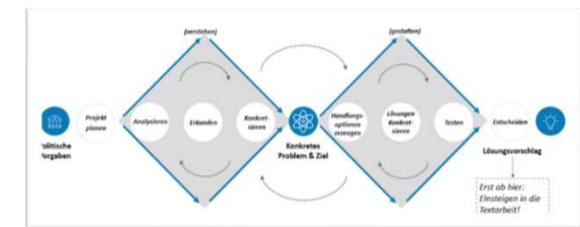
Praxischeck



Digitalcheck



Zentrum für Logistik



Frühzeitige Beteiligung von Betroffenen & Stakeholdern

Interdisziplinäre Teams

Prozess- und Verfahrenssicht (z. B. User Journeys)

Nutzendenzentrierung

In Alternativen denken

Visualisierung

Iteration

Empirie & Daten

Die Umsetzung erfordert den konsequenten Abschied vom aktuellen Flickenteppich nicht-synchronisierter Anforderungen für das “innere” Gesetzgebungsverfahren

Wie es auch prominente Stimmen in der Diskussion über eine Staatsreform fordern

Anforderungen im Status Quo

| | |
|--|--|
| <p>UStG Gemeinsame Geschäftführung der Bundesministerien Herausgegeben von BReg; Aktualisierung 01.09.2011</p> | <p>Experimentierklauseln -Arbeitsblätter zur Formulierung von Experimentierklauseln vom BMWi; Aktualisierung 01.12.2020</p> |
| <p>Gleichwertigkeits-Check Leitfaden zur Durchführung des „Gleichwertigkeits-Checks“ (GL-Check) bei Gesetzvorhaben des Bundes Herausgegeben von BM; Aktualisierung 20.04.2020</p> | <p>Alternativenfindung /A Arbeitsblatt 3</p> |
| <p>GOBReg Geschäftsordnung der Bundesregierung Herausgegeben von BReg; Aktualisierung 23.09.2019</p> | <p>eNorm - Basismodul eNorm-Schulungsergebnisse Basismodul (eNorm-Verlink 4.x - Bundesregierung) Herausgegeben von BMWi; Aktualisierung 05.08.2019</p> |
| <p>HB Rechtsvorschriften VorVen Handbuch zur Vorbereitung von Rechtsvorschriften Herausgegeben von BM; Aktualisierung 01.09.2019</p> | <p>eNorm Handlungsempfehlung eNorm Handlungsempfehlung Herausgegeben von BMWi</p> |
| <p>HdN Handbuch des Nebenrechts Herausgegeben von BMWi; Aktualisierung 01.09.2019</p> | <p>eNorm im Überblick eNorm im Überblick (eNorm-Verlink 4.x - Bundesregierung) Herausgegeben von BMWi; Aktualisierung 01.09.2019</p> |
| <p>HdR Handbuch der Rechtsförmlichkeit 3. Aufl. Herausgegeben von BMWi; Aktualisierung 22.09.2019</p> | <p>eNorm-Handbuch eNorm-Amerenderhandbuch Herausgegeben von BMWi; Aktualisierung 20.04.2020</p> |
| <p>KMU-Test Leitfaden zur Berücksichtigung der Rolle der KMU bei der Gesetzgebung (KMU-Test) Herausgegeben von BReg; Aktualisierung 30.09.2019</p> | <p>ERREX ERREX - Werkzeug zur Berechnung und Darstellung des Erfüllungsaufwands Herausgegeben von BK; Aktualisierung 08.12.2017</p> |
| <p>Kommunalebeteiligung Handreichung Kommunalebeteiligung Herausgegeben von BK; Aktualisierung 25.09.2019</p> | <p>Erforderlichkeit Bußgeld Leitfaden zur Erforderlichkeit bußgeldrechtlicher Sanktionen, insbesondere Maßnahmen des Verwaltungszwangs. Herausgegeben von BMWi; Aktualisierung 02.03.1993</p> |
| | <p>EU-Handbuch EU-Handbuch - Entscheidungsprozesse, Koordinierung und Verfahren Herausgegeben von BMWi; Aktualisierung 20.07.2020</p> |
| | <p>Fortentwicklung Evaluierung Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung Herausgegeben von BK; Aktualisierung 27.11.2019</p> |
| | <p>Frühverknüpfte Zustellung Verfahrensregeln bei Früherknüpfte Zustellung an den Bundesrat Herausgegeben von BK</p> |
| | <p>Geschäftsstellenverzeichnis GdA</p> |

Seit den 1980er Jahren wurden ca. 50 Instrumente und Kontrollen entwickelt, um den Legist:innen zu "helfen"...

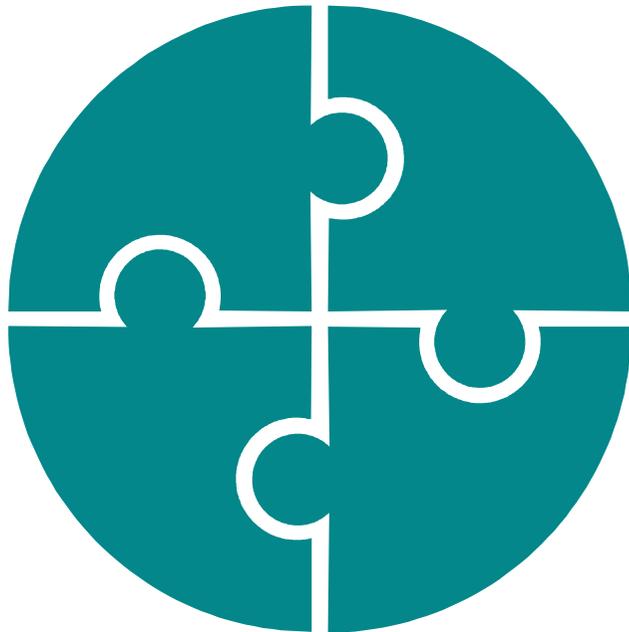
Initiative für einen handlungsfähigen Staat

„Deswegen sind die vielen Checks und Prüfungspunkte inzwischen selbst ein Problem geworden. ... Wir schlagen deshalb vor, den gesamten Rechtsetzungsprozess neu zu durchdenken und zu vereinfachen.“

Dabei wird es vor allem darauf ankommen, die einschlägigen Fachressorts, Verbände und andere Beteiligte möglichst früh und – wenn möglich – projektbezogen in den Prozess zu integrieren.“

Kaum zu überschätzen ist der Stellenwert der Nutzendenzentrierung, da gerade im digitalen Zeitalter die Transformation nur mit Einbeziehung der „Nutzenden“ gelingen kann

Dies konsequent im Prozess umzusetzen ist jedoch herausfordernd



Der jüngst erschienene OECD Regulatory Policy Outlook 2025 betont die Wichtigkeit der Einbeziehung von Betroffenen

- Durch die Einbeziehung von Betroffenen steigt die Qualität von Gesetzen einerseits und das Verständnis für und die Akzeptanz von Gesetzen andererseits.
- *“Involving people in the rule-making process leads to better rules, and promotes a greater understanding of regulatory goals which in turn boosts public buy-in and improves compliance.”* (OECD Regulatory Policy Outlook 2025, Executive Summary).
- Allerdings konstatiert der Bericht auch, dass die Einbeziehung von Betroffenen und v. a. auch die Umsetzung der damit gewonnen Erkenntnisse im weiteren Gesetzgebungsprozess in den meisten Ländern weiterhin Defizite aufweist.

Und welche Rolle spielt die Digitalisierung im digitalen Gesetzgebungskreislauf?

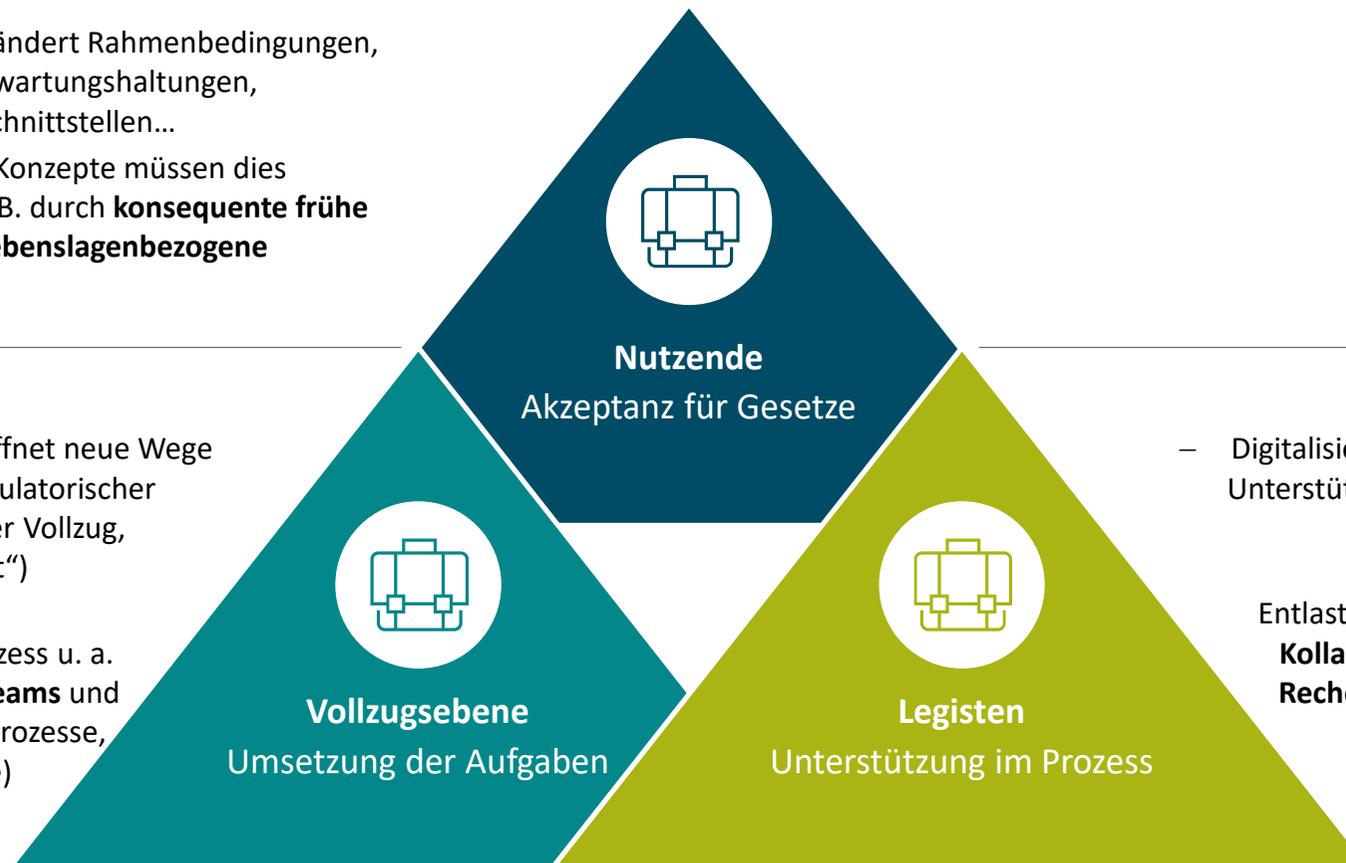
Digitalisierung wirkt sich künftig auf drei Ebenen aus

Nutzenden

- Digitalisierung verändert Rahmenbedingungen, Gewohnheiten, Erwartungshaltungen, Abhängigkeiten, Schnittstellen...
- Gesetzgeberische Konzepte müssen dies berücksichtigen z. B. durch **konsequente frühe Beteiligung** und **lebenslagenbezogene Betrachtungen**

Vollzug/Umsetzung

- Digitalisierung eröffnet neue Wege zur Umsetzung regulatorischer Hebel (z. B. digitaler Vollzug, „Push-Government“)
- Dies erfordert im Gesetzgebungsprozess u. a. **interdisziplinäre Teams** und **Modellierungen** (Prozesse, Regeln Datenflüsse)



Legist:innen

- Digitalisierung ermöglicht bessere Unterstützung von Legist:innen im Prozess
 - Effizienzgewinne und Entlastungsmöglichkeiten durch **Kollaborationstools** und **KI für Recherche, Analyse, Text- und ggf. Codegenerierung**

Kontaktinformationen

Vielen Dank!



Dr. Julia Fitzner

Senior Managing Expert

M: +49 152 31 39 39 61

Mail: Julia.Fitzner@pd-g.de



Eva Liebich

Managerin

M: +49 152 06339426

Mail: Eva.Liebich@pd-g.de



PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Friedrichstraße 149, 10117 Berlin

T +49 30 25 76 79 - 0

F +49 30 25 76 79 - 199

info@pd-g.de

www.pd-g.de



Diese Präsentation ist Eigentum der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH.
Jede Verwertung, Weitergabe oder Verwendung ohne Zustimmung ist unzulässig.
© 2025 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

