

Roland Gerne

Rezension: Beck, Joachim; Färber, Gisela; Pautsch, Arne; Stelkens, Ulrich (Hrsg.), 2023: Vollzugstaugliche Rechtsetzung – Herausforderungen und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden: Nomos, 379 Seiten (auch als e-book PDF erhältlich).

Beitragsart: Rezension

Zitiervorschlag: Roland Gerne, Rezension: Beck, Joachim; Färber, Gisela; Pautsch, Arne; Stelkens, Ulrich (Hrsg.), 2023: Vollzugstaugliche Rechtsetzung – Herausforderungen und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden: Nomos, 379 Seiten (auch als e-book PDF erhältlich)., in: LeGes 37 (2026) 1

[1] Das hier besprochene Sammelwerk mit seinen 16 Beiträgen bedürfte aufgrund seines Titels keiner zusätzlichen Leseempfehlung: Vollzugstauglichkeit ist legistische Aufgabe und Herausforderung, im Wesentlichen aber Bedingung für die Wirksamkeit der Rechtssetzung in allen demokratisch fundierten Mehrebenensystemen. Allein deshalb lohnt sich der Blick in das Buch, das aus Anlass einer Tagung im Oktober 2022 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer entstanden ist und fragt: «Wie kann im Rahmen von Ansätzen der besseren Rechtssetzung bereits in der ex ante-Perspektive die Vollzugsfähigkeit von Recht insbesondere auch auf nachgeordneten Ebenen besser adressiert werden?»

[2] In der Schweiz ist der Sammelband, soweit ersichtlich, erst in den swisscovery-Bibliotheken zur Kenntnis genommen worden. Er ist damit immerhin über seine bibliothekarischen Metadaten mit kurzer Inhaltsangabe und Inhaltsverzeichnis schnell erreichbar und auf verschiedene Weise, auch mit Künstlicher Intelligenz (KI), gewinnbringend auswertbar.

[3] Eine humoristisch gestimmte KI beschreibt den Inhalt des Bands als

«ein Gruppenfoto aller Leute, die in der Gesetzgebung schon einmal gedacht haben: *Das ist eine super Idee* – und später im Vollzug festgestellt haben: ... *super Idee, aber wer soll das jetzt wie machen?*»

[4] Satirisch gestimmt meint die KI:

«Der Band ist die Chronik eines permanenten Missverständnisses zwischen *wir wollten doch nur* und *wir müssen aber*. Und gerade deshalb ist er so nützlich: Er zeigt, dass vollzugstaugliche Rechtsetzung nicht nur ein Textproblem ist, sondern ein Übersetzungs-, Koordinations- und Realitätskontaktproblem – also im Grunde: Verwaltung in freier Wildbahn.»

[5] Und ab hier wird es ernst! Wie ernst, daran erinnert eindrücklich ANN VOGEL in ihrem Beitrag «Akzeptanz, Erreichbarkeit und Vollzugsfähigkeit des Rechts» (345–383), wenn sie die Gewalt an Sicherheitsdiensten und Politikerinnen in den Zusammenhang mit Sprach-, Vermittlungs- und Akzeptanzproblemen der Rechts- und Verwaltungssprache stellt und auf die Bedeutung einer adressatengerechten, auch die Emotionen berücksichtigende Begründung von Rechtsentscheidungen für die Akzeptanz hinweist. Ebenfalls von enttäuschten Erwartungen als Impact des Verwaltungsvollzugs handelt der Beitrag von JÜRGEN STEMME zum «Bürokratieabbau für die Wirtschaft», der über sehr konkrete Ergebnisse einer Studie zur Schaffung einer unternehmensfreundlichen Verwaltung im Bundesland Sachsen-Anhalt berichtet (235–275). Die Studie mit ihren Handlungsempfehlungen in 6 Handlungsfeldern kann ohne weiteres als Blaupause für gleichgelagerte Projekte zur wirtschaftlichen Standortförderung in Schweizer Kantonen angesehen werden. Sie zeigt, wie wichtig der Einbezug der Zielgruppe der Wirtschaft in die Erarbeitung der Konzepte ist bzw., genereller, wie wichtig Vollzugswissen und Vollzugskönnen sind.

[6] Wissen und Können als Herausforderung und Bedingung für eine vollzugstaugliche Rechtssetzung (als Politikoutput) adressieren sodann die auf die Ausbildung zielenden Berichte von THOMAS SAUERLAND/ILKA KLÖCKNER und ANNETTE ZIMMERMANN-KREHER/SIMONE WUNDERLE über «Das Schwerpunktmodul Gesetzgebung und Gesetzgebungslehre des Studiengangs Master of Public Administration der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung» (315–324) bzw. über «Vollzugstaugliche Rechtssetzung als Gegenstand der grundständigen Bachelor-/Diplomstudiengänge der Hochschulen für den öffentlichen Dienst» (325–343).

[7] Speziell den Wissensherausforderungen in der Praxis gewidmet ist der Beitrag von JOACHIM BECK «Zwischen evidence-based policy-making und policy-based evidence-making» zu den «Herausforderungen des Impact Assessment Systems der Europäischen Kommission» (291–312). Folgende Feststellung Beck's gehört sinngemäss in jedes kantonale Handbuch über die Erstattung von Vernehmlassungen an den Bund: «Die Herausforderung für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten besteht darin, sich [...] noch aktiver in die Konsultationsprozesse der EU-Kommission einzubringen, um dem Gesichtspunkt der Vollzugsfähigkeit von EU-Recht als integralem Bestandteil von Evidenz-basierter Politikentwicklung bereits in der ex ante Perspektive noch grösseres Gewicht beizumessen» (311).

[8] Ohne Kenntnis des Vollzugs auf der unteren Ebene kann auf der oberen Ebene keine vollzugstaugliche Rechtssetzung konzipiert und die Distanz zur Vollzugsebene nicht reduziert werden. Zwei Ansätze, um diese «Distanz zur Vollzugsebene der Länder in der Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes» zu reduzieren, skizzieren CHRISTIAN BAUER/CHRISTINA SCHUH in ihrem gleichlautenden Beitrag (183–196): Zum einen soll mit Ausbildung «ein Bewusstsein für das Erkennen und Erfassen von Vollzugsproblemen geschaffen und das sozialwissenschaftliche Handwerk zur Erhebung und Analyse der Vollzugssituation vermittelt werden» (188). Zum andern sprechen sie sich für ein kontinuierliches und standardisiertes Vollzugsmonitoring zwischen Bund und Ländern zur Aufdeckung von Vollzugsproblemen aus (189, 194), mit dem Ziel, «die Vollzugssituation dauerhaft im Blick halten und auf positive Signale [...] oder negative Signale [...] zeitnah [...] reagieren zu können» (195).

[9] Dass die obere Ebene die Vollzugssituation nicht kennt oder nicht ausreichend berücksichtigt, benennt GISELA FÄRBER mit ihrem Beitragstitel als einen Teil der «Probleme der Vollzugstauglichkeit von Bundesrecht» (29–46) und metaphorisch als «Vollzugsblindheit des Bundesrechts» (45). Konkret problematisiert sie die «fehlerhafte Schätzung des Vollzugaufwands», «fehlende Kenntnisse über Vollzugswege» und die «unzureichende Berücksichtigung der dezentralen Vollzugskapazitäten» (34, 38–43). Abhilfe verortet FÄRBER u.a. in der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen (44) und im vermehrten Einsatz von «verschränkt» zusammenarbeitenden Normenkontrollräten der verschiedenen Ebenen (45) – einem Thema, dem sich GISELA MEISTER-SCHUEFELEN in ihrem Beitrag «Instrumente der Qualitätssicherung Guter Rechtsetzung – Brücken zwischen Wunsch und Wirklichkeit» speziell widmet (81–97).

[10] Wunsch und Wirklichkeit stimmen auch bei der politisch beliebten Deregulierung nur selten überein. ANDREAS LENK zeigt dies in seinem Beitrag «Better Regulation im Genehmigungsverwaltungsrecht» (101–125) anhand der beiden Regulierungskonzepte der Bewilligungspflicht und der vermeintlich deregulierenden Meldepflicht im Bau- und Gastgewerberecht. Anstatt Vereinfachung und Aufwandsparnis von Verwaltungsverfahren sei teilweise eine Verlagerung des Behördenaufwands von der Bewilligung hin zur mehr präventiver Beratung und zu repressivem Vollzug sowie von den Behörden auf die Bauwilligen bzw. Gewerbetreibenden festzustellen (123).

[11] Interessante Erkenntnisse zur Vollzugssituation vermittelt auch der Beitrag von STEFAN ZAHRADNIK (159–180), der mit einem «mikroökonomischen Produktionsmodell als wissenschaftlichem Bezugsrahmen», so der Beitragstitel, Zielkonflikte «zwischen Vollzugstauglichkeit, Adressatenfreundlichkeit und Kosteneffizienz» ausmacht (169–170). Er veranschaulicht dies mit einem Praxisbeispiel aus dem Steuerrecht und dem Vergleich der Wirkungen zwischen der elektronischen Übermittlung und der papiergebundenen Abgabe der Steuererklärung auf Steuerbehörde und steuerpflichtige Person (171–180).

[12] Das Steuerrecht, als Vollzugsthema mit riesigem Mengengerüst, spielt auch im Beitrag von CHRISTOPH SCHMIDT die zentrale Rolle, in dem er fragt: «Können Steuernormen in (Binär-)Code abgebildet werden?» und die «Anforderungen und Potentiale einer ex-ante Perspektive der Bundesgesetzgebung zugunsten vollautomatisierter Rechtsanwendung» mit Hilfe eines klassischen kommunikationstheoretischem Sender-Empfänger-Modells ausleuchtet (127–157). Als zentrale kommunikative Herausforderung sieht er die «Aufrechterhaltung der Vollständigkeit und Richtigkeit der zu übertragenden Nachricht» (149). Lösungen verortet er in der Suche nach akzeptierbaren Möglichkeiten, die natürliche Sprache der Normtexte «durch streng formalisierte, computerlesbare Sprache zu ersetzen» (151) und im Schliessen des «digitalen Rechtsetzungskreislaufes» (151–153).

[13] Wie schwierig die Umsetzung von Strategien beziehungsweise der Gesetzesvollzug im Bereich der Digitalisierung gerade von kommunalen Verwaltungsleistungen ist, zeigen FELIX NEUMANN/FRANK HOGREBE in ihrer «rechtlich-empirischen Analyse zur Vollzugstauglichkeit der bestehenden Normen» des bundesdeutschen Onlinezugangsgesetzes (197–210). Sie weisen dabei besonders auf Bedeutung und Grenzen von untergesetzlichen technischen Bestimmungen und Normen hin, die «ein lückenloses Zusammenspiel von Recht und Technik» gewährleisten und zum sogenannten «Technik-Recht-Kontinuum» (199 und 203–206) beitragen müssen.

[14] Wenn untergesetzliche Bestimmungen für den Vollzug bedeutsam sind, ist es folgerichtig, dass ARNE PAUTSCH/VOLKER M. HAUG in ihrem Beitrag «Vollzugssteuerung durch Verwaltungsvorschriften – Eine Bund-Länder-Betrachtung» (15–28) auch dieses häufig verwendete Steuerungsinstrument der oberen Ebene beleuchten und, wenig überraschend, die mangelnde Einbindung der eigentlichen Vollzugsebene in die Erlasskonzeption und fehlende Empirie über die tatsächliche Wirkweise dieser Vorschriften konstatieren (15, 23–26).

[15] Von den Steuerungsinstrumenten der obere Ebene handeln ebenso der Beitrag von CHRISTOPH J. SCHEWE/THOMAS BLOME, die den «Konditionalitätsmechanismus» der EU als monetäres Sanktionsmittel gegenüber renitenten Mitgliedstaaten als «zahnlosen Tiger» näher beleuchten (273–289), und der Beitrag von JOCHEN BEUTEL über den «Anwendungsvorrang des Rechts der Europäischen Union» als rechtlichem Vereinheitlichungsmittel mit «(ungelösten) Folgefragen in der Verwaltungspraxis» (213–233).

[16] Zu einem Perspektivwechsel, diesmal von der oberen auf die rechtsetzende untere Ebene, lädt der Beitrag «Vollzugstaugliche Umsetzung von Unionsrecht: Vom Erkennen von Spielräumen und ihren Grenzen» von ULRICH STELKENS ein (47– 79). Der Beitrag handelt vom «Verkennen der Reichweite» (59 f.) beziehungsweise von der «Unter- oder Überschätzung» (66) beziehungsweise vom «Fehlverständnis» der umzusetzenden übergeordneten Vorgaben (68–75) und dem damit verbundenen Risiko, vollzugsuntaugliche Umsetzungsgesetzgebung zu schaffen. Der Beitrag gehört damit, auch wenn er «keine einfachen Lösungen» (75) anbietet, zur Pflichtlektüre all jener, welche auf kantonalen Ebene die «politisch fremdbestimmte Gestaltungsaufgabe» (75) haben, Bundesrecht in vollzugstaugliches kantonales Recht umzusetzen und damit zur Verwirklichung von Bundesrecht beitragen wollen.

[17] Nach der Lektüre der 16 Beiträge ist den Herausgebern und der Herausgeberin zuzustimmen, wenn sie in ihrer «Zusammenfassenden Einleitung» festhalten: «Der [...] Band skizziert mehr Probleme der Vollzugstauglichkeit von Recht, als er Lösungen präsentiert bzw. präsentieren kann» (12). Dazu ist es tatsächlich «zu früh» (12), weil das Thema nicht nur von der Wissenschaft, sondern auch von der Praxis nur oberflächlich behandelt wurde. Die in dem Sammelband aufgeworfenen Fragen (10) und die in den Beiträgen dargestellten Lösungsansätze bieten aber

Roland Gerne, Rezension: Beck, Joachim; Färber, Gisela; Pautsch, Arne; Stelkens, Ulrich (Hrsg.), 2023: Vollzugstaugliche Rechtsetzung – Herausforderungen und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden: Nomos, 379 Seiten (auch als e-book PDF erhältlich)., in: LeGes 37 (2026) 1

genügend Stoff für weitere wissenschaftliche Erforschung und praktische Erprobung von Möglichkeiten, die Vollzugstauglichkeit bereits ex ante in der Konzeption der Normtexte zu beachten. Seine inhaltliche Vielfalt macht den Wert des Bands aus und kompensiert auch für den Aufwand, der für die Übersetzung der deutschen in helvetische Sprachgewohnheiten notwendig ist.

ROLAND GERNE, Fürsprecher, ist Fachverantwortlicher für Rechtssetzung im Rechtsdienst des Regierungsrats des Kantons Aargau und Mitglied der LeGes Redaktion.