

Tanja Röchert-Voigt: Gubernative Rechtsetzung mit Social Software. Berlin: GITO mbH Verlag 2015, 310 S.

Die hier zu besprechende Dissertation (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Uni Potsdam) nimmt die Rechtsetzung durch Exekutive und Verwaltung («gubernativ») in Form von Rechtsverordnungen und Verwaltungsweisungen in den Blick und befasst sich dabei mit folgenden Fragen: Wie gestaltet sich die Beteiligung der verschiedenen Akteure an diesem Prozess der Rechtsetzung? Welche Social-Software-Anwendungen könnten und sollten in diesem Rechtsetzungsprozess – vor allem mit Blick auf die Beteiligung der verschiedenen Akteure – mit Gewinn zur Anwendung kommen? Die Arbeit sieht sich damit angesiedelt in einem ganz speziellen Bereich (Rechtsetzung) des E-Governments, das heisst der durch IKT-Mittel unterstützten Regierungstätigkeit. Die Arbeit will im Speziellen ein Ordnungssystem entwickeln, das bei der Auswahl von für die Rechtsetzung geeigneter Social Software dienlich sein kann.

Nach der Einleitung wird zunächst der Begriff der gubernativen Rechtsetzung als Prozess beleuchtet und sodann das gestufte Beteiligungsverfahren dargestellt. Daraus ergibt sich eine Phasenmatrix als Grundgerüst des gesuchten Ordnungssystems. Anschliessend wird der Begriff der Social Software im Zusammenhang mit Web 2.0 diskutiert und konkretisiert, und dabei werden Interaktionsformen mit Hilfe solcher Software benannt und Anwendungen solcher Software klassifiziert. Social Software dient etwa dem gemeinsamen Erstellen von Dokumenten (Gruppeneditoren, Wikis, Online-Textverarbeitungssoftware), dem Teilen von Informationsquellen (Social Bookmarking/Citation/Tagging), dem Kontaktaufbau und der Kontaktpflege (soziale Netzwerke), der Information und dem Informationsaustausch (Chat, Blog, Feed usw.) sowie der Konsultation oder Beteiligung (Einholen von Ideen, Meinungen, Stellungnahmen) und der Abstimmung (Online-Abstimmungsverfahren).

In einem nächsten Schritt werden Einsatzpotenziale von Social-Software-Anwendungen in Beteiligungsverfahren von Rechtsetzungsprozessen und deren Nutzen für jede Beteiligungsstufe herausgearbeitet. Es folgt die Darstellung der Ergebnisse einer Literaturrecherche und einer Erhebung des Einsatzes solcher Software auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland. Damit wird das Ordnungssystem ein erstes Mal gefüllt, und es wird die Frage beantwortet, wo sich der Einsatz welcher Social-Software-Anwendung aus welchem Grund zu welchem Zweck anbietet. Die Autorin stellt dabei fest, dass Social Software im Bereich der Rechtsetzung durch die Exekutive auf den verschiedenen föderalen Stufen bislang sehr zurückhaltend eingesetzt wird.

Schliesslich wird das Ordnungssystem in Form von Fallstudien angewandt auf drei Formen gubernativer Rechtsetzung: den Erlass einer Verwaltungsvorschrift, einer Satzung und einer Rechtsverordnung, wobei sich zeigt, dass die Prozesse verschieden sind und das Ordnungssystem für die einsatzfähige Software entsprechend von Prozess zu Prozess angepasst werden muss und kann.

Das Buch bietet Legistinnen und Legisten, die vom Einsatz von Social Software für ihre Arbeit noch wenig wissen, zweifellos einen Einblick in eine ganz neue Welt von Tools, die auszuprobieren sich lohnen könnte. Die möglichen Einsatzfelder für Social Software sind vielfältig. Das beginnt beim amtsinternen Erarbeiten eines Entwurfs, an dem verschiedene Personen und Abteilungen beteiligt sind. Es folgt die Ämterkonsultation oder externe Vernehmlassung (E-Ämterkonsultation, E-Vernehmlassung) und die Zusammenarbeit mit den rechtsetzungsbegleitenden Diensten. Schliesslich folgt die Phase der Vorbereitung der Entscheidungsfindung (Mitberichtsverfahren im Bund). Konzepte für die Neugestaltung des Workflows des Kompetenzzentrums Amtliche Veröffentlichungen (KAV) der Bundeskanzlei enthalten gewisse Elemente solcher softwaregestützter Beteiligung verschiedener Akteure am Rechtsetzungsprozess. Dabei kann es niemals darum gehen, das direkte Gespräch unter den verschiedenen «Stakeholdern» der Rechtsetzung zu ersetzen; jedoch können mit solchen Hilfsmitteln gewisse Prozesse gefestigt, formalisiert, ausgebaut und optimiert sowie beschleunigt werden.

Die vorliegende Arbeit ist der Social Software gewidmet, die für die unterschiedlichen Formen der Beteiligung verschiedener Akteure am Prozess der Rechtsetzung eingesetzt werden können. Das ist nur ein mögliches Feld der Digitalisierung im Bereich der Rechtsetzung. Davon zu unterscheiden sind andere mögliche Felder, um die es im vorliegenden Buch nicht geht, die hier aber kurz angesprochen werden sollen. Zu nennen wären da – als zweites mögliches Feld – technische Anwendungen, die beim Textproduktionsprozess automatisch die Einhaltung formaler Vorgaben der Gesetzestechnik prüfen. Ideen für solche Anwendungen sind auch in dem erwähnten Projekt des KAV der Bundeskanzlei vorhanden. In Deutschland etwa arbeitet man zum Teil mit einem Tool namens «eNorm», in Österreich mit «e-Recht», und am Institut für Computerlinguistik der Universität Zürich forscht man in diese Richtung. Hinweise auf Tools in verschiedenen Ländern findet man in Document Quality Control (2013) oder OECD (2015); schon älter und damit in diesem Bereich sicher nicht mehr à jour sind die Beiträge von De Busser (2002) und Magnusson (2002). Ein drittes mögliches Feld wäre der Einsatz von Software für die inhaltliche Rechtsetzungsarbeit, also Software zur Erfassung, Konzipierung und Ausfaltung eines normativen Gehalts und zu seiner Überführung in einen gegliederten und geordneten und damit übersichtlichen und verständlichen linearen normativen Text. In Deutschland wird

für diese Zwecke zum Teil mit einer Software unter dem Namen «LOGOS» gearbeitet, entwickelt von der Firma «Knowledge Tool». Vorgestellt wurde dieses Tool im November 2016 in Berlin am Dritten europäischen Symposium zur Verbesserung der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften von Stephan Breidenbach, Rechtswissenschaftler an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder.

Markus Nussbaumer, Bundeskanzlei

Literaturverzeichnis

- De Busser, R., 2002, Automated Legislative Drafting. An Overview, in: M. F. Moens, Digital Legislation, Bruges, S. 111–132.
- Document Quality Control, 2013, Document Quality Control in Public Administrations and International Organisations. A Study. Directorate-General for Translation, European Commission, Luxembourg
- Magnusson Sjöberg, C., 2002, The Melting Pot Paradox of Structured Documents. New Tools for Digital Legislation, in: M. F. Moens, Digital Legislation, Bruges, S. 133–147.
- OECD, 2015, Better Regulation in Europe. The EU 15 Project. Paris