



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium des Innern und für Heimat

Digitalcheck im Rechtsetzungsverfahren

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 5 - 0001751

26. März 2025

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	8
1.1	Digitalcheck bei Rechtsetzungsverfahren	8
1.2	Beschluss der Bundesregierung (Eckpunkte zum Digitalcheck)	11
1.3	Gesamtzielbild für die Digitalisierung der Rechtsetzung	11
1.4	Prüfungsansatz	12
2	Wirkung des Digitalchecks	12
3	Quo vadis – Weiterentwicklung des Digitalchecks	17
3.1	Konzentration auf Schwerpunktvorhaben prüfen	17
3.2	Aktuelle Version anwenden und verbindlicher gestalten	21
3.3	Belange der Informationssicherheit und der digitalen Souveränität frühzeitig einbeziehen	23
3.4	Fortbildung gewährleisten	26
3.5	Digitalcheck rechtlich verankern	28

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*

B

BAköV *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*

BKAmt *Bundeskanzleramt*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BMJ *Bundesministerium der Justiz*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

BPMN *Business Process Model and Notation*

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

D

DS GmbH *DigitalService GmbH*

F

FIM *Föderales Informationsmanagement*

G

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

N

NIS2UmsuCG *NIS-2-Umsetzungs- und Cybersicherheitsstärkungsgesetz*

NKR *Nationaler Normenkontrollrat*

NKRG *Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates*

Z

ZenDiS *Zentrum für Digitale Souveränität der Öffentlichen Verwaltung GmbH*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob sich die geplanten Regelungen digital ausführen lassen (Digitalcheck). Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) hat die Aufgabe, den Verfasserinnen und Verfassern der Gesetze (Legistinnen und Legisten) hierfür geeignete Prozesse, Methoden und Kompetenzen an die Hand zu geben.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das BMI den Digitalcheck inhaltlich und methodisch umsetzte und steuerte. Außerdem hat er untersucht, wie die Bundesministerien den Digitalcheck anwendeten.

Das BMI hat zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Seine Hinweise sind in diesem Bericht berücksichtigt.

0.1 Das BMI hat das Ziel, die Rechtsetzung mit dem Digitalcheck qualitativ zu verbessern, bislang noch nicht erreicht. Neun der dreizehn Bundesministerien, die bereits einen Digitalcheck durchgeführt haben, messen diesem keine oder sogar eine negative Wirkung für ihre Rechtssetzungsvorhaben bei. Die überwiegend skeptischen bis negativen Einschätzungen zeigen dringenden Handlungsbedarf.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, die geplante Evaluation des Digitalchecks mit Nachdruck voranzutreiben. Dazu hat es Indikatoren festzulegen, anhand derer es dessen qualitative Wirkung messen will, und diese für ausgewählte Regelungsvorhaben zu untersuchen.

Das BMI hat die Ansicht vertreten, dass sich die Wirkung des Digitalchecks seit Abschluss der Abfrage des Bundesrechnungshofes positiv verändert habe. Auf Basis empirischer Erkenntnisse zur Wirksamkeit und Nutzerfreundlichkeit entwickle es die Digitalcheck-Instrumente stetig weiter. Als Ergebnis einer Good Practice Analyse habe es anhand von drei Musterbeispielen bzw. fünf Gesetzestexten aufgezeigt, wie digitaltaugliche Regelungen entstehen. Zudem habe es qualitative Interviews mit einzelnen Akteuren (z. B. Legistinnen und Legisten, umsetzende Behörden) durchgeführt. Ergebnisse einer Studie, mit der die Wirkung digitaltauglicher Regelungsvorhaben in der Praxis dargestellt werden soll, erwartet das BMI bis Ende März 2025.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI zwischenzeitlich Maßnahmen ergriffen hat, um die Wirkung des Digitalchecks zu evaluieren. Diese betreffen allerdings nur Teilbereiche. Die Veröffentlichung von Musterbeispielen bzw. Gesetzestexten ist ein wichtiger erster Schritt, dem aufgrund der Fülle der Rechtssetzungsverfahren weitere folgen müssen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Erwartung, dass das BMI zeitnah einen aussagekräftigen Evaluationsbericht für die Bundesregierung vorlegt. Auf dieser Grundlage sollte es den Digitalcheck weiterentwickeln. (Tz. 2)

- 0.2 Die Verpflichtung, den Digitalcheck in vollem Umfang auf jedes Rechtsetzungsvorhaben anzuwenden, ist nicht zielführend. Bei den ohnehin vielfach bereits stark belasteten Legistinnen und Legisten erzeugt dies zusätzlichen, teilweise erheblichen Aufwand, ohne dass sie gegenwärtig einen entsprechenden Nutzen erkennen können. In der Folge füllen sie in der Regel lediglich das vorgesehene Formblatt aus und verzichten auf wichtige Visualisierungen und grundsätzlich vorgesehene Experten-/Betroffenen-Interviews. Dies beeinträchtigt die Chancen für eine bessere digitaltaugliche Gesetzgebung.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert zu prüfen, ob der Digitalcheck (Stufe II) zunächst auf ausgewählte Schwerpunktvorhaben konzentriert werden sollte. Hierfür kommen beispielsweise Vorhaben in Frage, die einen Bezug zur Cyber-sicherheit aufweisen, eine hohe Hebelwirkung des Digitalchecks/der digitalen Dividende erwarten lassen oder viele Bürgerinnen und Bürger betreffen. Bei diesen Schwerpunktvorhaben sollten die Bundesministerien grundsätzlich Interviews mit Experten und Betroffenen führen sowie Visualisierungen erarbeiten.

Das BMI hat dargelegt, dass der Digitalcheck mit der Vorprüfung (Stufe I) bereits hinreichend auf ausgewählte Rechtsetzungsvorhaben konzentriert werde. Für Vorhaben ohne Digitalbezug sei kein erweiterter Digitalcheck (Stufe II) durchzuführen. Regelungsvorhaben mit besonderem Digitalbezug seien hingegen methodisch intensiver auszuarbeiten. Aus diesem Grund begleite ein interdisziplinäres Team von Expertinnen und Experten einzelne solcher Vorhaben.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMI nicht. Die Stufe I setzt noch nicht in ausreichendem Umfang Schwerpunkte, da in dieser Stufe derzeit für über 50 % der Rechtsetzungsvorhaben ein Digitalbezug bejaht wird. Um angesichts dieser Menge den Aufwand der Legistinnen und Legisten zu begrenzen, hält der Bundesrechnungshof – auch im Sinne des Bürokratieabbaus – an seiner Empfehlung fest, in der Stufe II eine Konzentration auf ausgewählte Vorhaben anzustreben. (Tz. 3.1)

- 0.3 Die Bundesministerien verwendeten bei ihren Rechtsetzungsverfahren nicht immer die aktuelle Version des Digitalchecks. Dadurch bleiben Erläuterungen und Hilfestellungen in neueren Versionen wirkungslos und die fortlaufende Weiterentwicklung des Digitalchecks läuft ins Leere. Unverständlich ist in diesem Zusammenhang, dass die neueren Versionen des Digitalchecks bei bestimmten Themen (z. B. Visualisierungen, Experten-/Betroffenen-Interviews) weniger verbindlich als die Vorgängerversionen sind. Dadurch fehlen Daten für die geplante Evaluierung.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Bundesministerien die aktuelle Version des Digitalchecks anwenden. In früheren Versionen enthaltene verbindliche Angaben sollte es beibehalten.

Das BMI hat eingeräumt, dass die Legistinnen und Legisten teilweise veraltete Dokumente für den Digitalcheck nutzen. Wichtiger sei jedoch, dass mit den Prinzipien und Methoden des Digitalchecks ein über die Versionen hinweg gleichbleibendes

Fundament geschaffen worden sei. Dessen Anwendung stifte einen Mehrwert unabhängig davon, welche Version des Digitalchecks verwendet werde.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI ein solides Fundament für den Digitalcheck geschaffen hat. Legistinnen und Legisten können jedoch nur dann von zwischenzeitlich verbesserten Erläuterungen und Hilfestellungen profitieren, wenn sie die aktuelle Version des Digitalchecks verwenden. Das BMI sollte die Nutzer daher über Versionsänderungen informieren, beispielsweise über einen bundesweiten E-Mail-Verteiler für Legistik. In der Digitalcheck-Dokumentation sollte es – wie in früheren Versionen – statt unverbindlicher Bitten verbindlich zu beantwortende Fragen vorsehen. (Tz. 3.2)

- 0.4 Obwohl die Legistinnen und Legisten bei mehr als der Hälfte der Regelungsvorhaben deutliche Bezüge zur Informationssicherheit feststellten, bezogen sie nur in Ausnahmefällen die Expertise des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) ein. Damit gingen sie das Risiko ein, dass Belange der Informationssicherheit erst zu einem sehr späten Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens oder sogar erst bei der Umsetzung erkannt werden. Die dann erforderlichen Anpassungen können zeitliche Verzögerungen, zusätzliche Ausgaben und möglicherweise auch Sicherheitsmängel verursachen.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass das BMI die Bundesministerien dazu anhält, bei Regelungsvorhaben mit deutlichen Bezügen zur Informationssicherheit die Expertise des BSI frühzeitig einzubeziehen, d. h. vor Abfassen des Regelungstextes.

Das BMI hat den Handlungsbedarf bestätigt und Vorschläge gemacht, wie das BSI stärker oder frühzeitiger beteiligt werden könnte, beispielsweise durch eine Anpassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des BMI. Darauf könnte das BMI – auch ohne eine Änderung der GGO – hinwirken, indem es in der begleitenden Dokumentation des Digitalchecks explizit abfragt, ob die Legistinnen und Legisten das BSI beteiligt haben. Auch die geplante Funktion einer Koordinatorin oder eines Koordinators für Informationssicherheit würde dazu beitragen, dass das BSI mittelbar bei allen Rechtsetzungsvorhaben nach der GGO zu beteiligen wäre. (Tz. 3.3)

- 0.5 Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reichen die gegenwärtigen Fortbildungsveranstaltungen nicht aus, um die Legistinnen und Legisten mit den Methoden, Prozessen und Unterstützungsangeboten des Digitalchecks vertraut zu machen. Ohne eine entsprechende Basisqualifikation können sie die vorgesehenen Methoden und Werkzeuge zur Visualisierung und Modellierung von Wirkungszusammenhängen und Prozessen nicht anwenden.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass das BMI aufgrund seiner federführenden Verantwortung für die Inhalte und Methoden des Digitalchecks

darauf hinwirkt, dass diese den Legistinnen und Legisten vermittelt werden. Wenn es dies nicht selbst gewährleisten kann, sollte es sich für eine Nachnutzung der entwickelten Fortbildungsformate einsetzen.

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass es angesichts seiner nur begrenzten Ressourcen vor allem darauf setze, vorhandene Schulungsunterlagen nachzunutzen und zu verbreiten. Hierfür sei es mit verschiedenen Fortbildungseinrichtungen des Bundes im Austausch.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass der Einsatz der bestehenden Schulungsunterlagen für eine erste Basisqualifikation der Legistinnen und Legisten genügen kann. Für deren gebotene methodische Qualifikation reichen die bislang verfügbaren Schulungen jedoch noch nicht aus. Daher sollte das BMI weitere geeignete Formate für Präsenz- und Online-Schulungen entwickeln und bereitstellen. (Tz. 3.4)

- 0.6 Die Ergebnisse der Digitalchecks werden in den Gesetzesentwürfen der Bundesregierung nicht dargestellt. Im Gegensatz zu anderen Aspekten wie dem Erfüllungsaufwand, der Befristung oder der Evaluierung sieht die GGO hierzu keine Verpflichtung vor. Damit fehlen der Legislative und der Öffentlichkeit wichtige Informationen, um die Digitaltauglichkeit von Gesetzen frühzeitig erkennen und möglichen Defiziten entgegenwirken zu können.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Ergebnisse des Digitalchecks in den Gesetzesentwürfen nachvollziehbar dargestellt werden.

Das BMI hat die Auffassung vertreten, dass die Verpflichtung, die Ergebnisse des Digitalchecks in Gesetzes- sowie Verordnungsentwürfen zu dokumentieren, in der GGO geregelt werden könnte. Es hat offen gelassen, ob und wann es dies umsetzen will.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass das BMI – als federführend für die GGO zuständiges Ressort – mit Nachdruck darauf hinwirkt, den Digitalcheck verbindlich in der GGO zu verankern. Er wird beobachten, ob das BMI diese Forderung umsetzt. (Tz. 3.5)

1 Einleitung

Digitaltaugliche Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften sind die Voraussetzung dafür, dass die Verwaltung digitalisiert werden kann. Sie können außerdem zu einem wirtschaftlichen Gesetzesvollzug und zum Bürokratieabbau beitragen. Laut Koalitionsvertrag sollen die Legistinnen und Legisten daher im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens prüfen, ob sich die geplanten Regelungen digital ausführen lassen (Digitalcheck).¹ Die Digitalstrategie bekräftigt dieses Vorhaben: Die Bundesregierung hat sich dort das Ziel gesetzt, Gesetzesentwürfe auf ihre Digital- und Umsetzungstauglichkeit zu prüfen.²

1.1 Digitalcheck bei Rechtsetzungsverfahren

Der Digitalcheck gilt für alle Rechtsetzungsvorhaben (Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften).³ Das BMI stellte zum 1. Januar 2023 eine erste Version des Digitalchecks bereit, die es laufend weiterentwickelt.⁴

Der Digitalcheck besteht aktuell aus zwei Schritten:

- Mit der Vorprüfung untersuchen die Legistinnen und Legisten, ob ihr Regelungsvorhaben einen Digitalbezug hat (Stufe I).⁵
- Bei Digitalbezug erarbeiten die Legistinnen und Legisten eine digitaltaugliche Regelung mithilfe der begleitenden Dokumentation sowie unterstützender Methoden (Stufe II).

¹ Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021, S. 9.

² Digitalstrategie Deutschland, Handlungsfeld 4.3 „Lernender, digitaler Staat“, Seite 42; Beschluss des Bundeskabinetts vom 31. August 2022.

³ § 4 Absatz 3 i. V. m. § 1 Absatz 3 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR). Siehe auch Prüfungsrecht des NKR nach § 4 Absatz 1 Nummer 3 NKR.

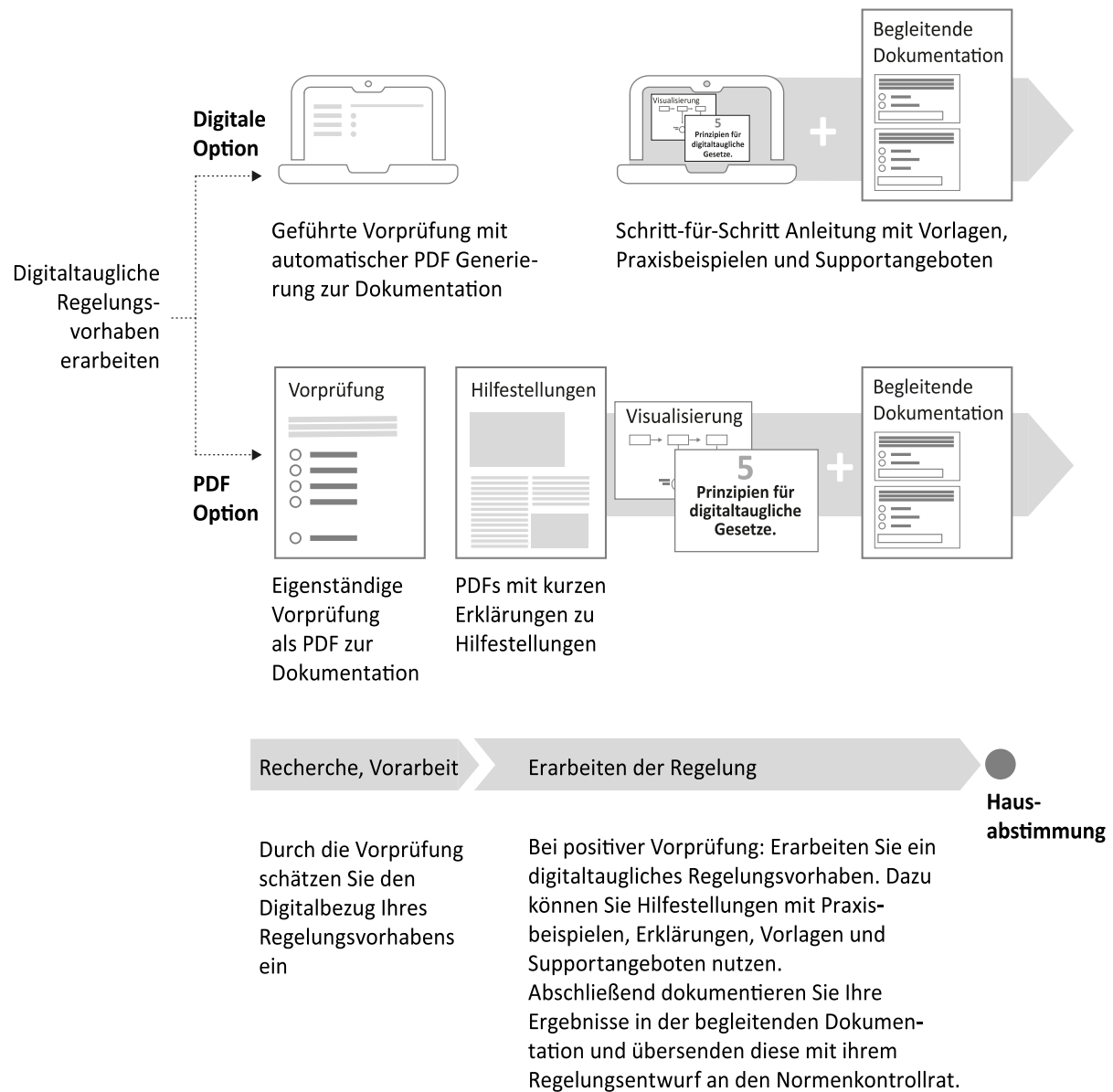
⁴ Die aktuelle Version 1.3 des Digitalchecks gilt seit dem 21. Mai 2024 und ist inzwischen die vierte überarbeitete Fassung.

⁵ Einen Digitalbezug stellten die Bundesministerien bei rund 60 % der Regelungsvorhaben fest. In dem vom NKR betrachteten Zeitraum war dies in rund 170 von rund 310 Vorhaben (55 %) der Fall, siehe Jahresbericht des NKR vom 1. Oktober 2024, S. 29. In dem vom Bundesrechnungshof ausgewerteten Zeitraum (1. April 2023 bis 31. März 2024) bejahten die Bundesministerien in 222 von 375 Fällen (59 %) einen Digitalbezug und führten einen Digitalcheck der Stufe II durch.

Abbildung 1

Die zwei Schritte des Digitalchecks

Mit der Vorprüfung untersuchen die Legistinnen und Legisten, ob ihr Regelungsvorhaben einen Digitalbezug hat (Stufe I). Bei Digitalbezug erarbeiten sie eine digitaltaugliche Regelung mithilfe der begleitenden Dokumentation sowie unterstützender Methoden (Stufe II).



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: NKR⁶.

Für digitaltaugliche Gesetze gelten fünf Prinzipien, deren Beachtung in der begleitenden Dokumentation für das jeweilige Rechtsetzungsvorhaben dargestellt werden soll:

- Digitale Kommunikation sicherstellen.
- Wiederverwendung von Daten und Standards ermöglichen.

⁶ <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/weniger-buerokratie-und-besseres-recht/digital-check/digitalcheck.html>, abgerufen am 12. März 2025.

- Datenschutz und Informationssicherheit gewährleisten.
- Klare Regelungen für eine digitale Ausführung finden.
- Automatisierung ermöglichen.

Abbildung 2

Beispiel einer begleitenden Dokumentation des Digitalchecks

Bei diesem Beispiel sollen sich Legistinnen und Legisten Informationen über die Bedürfnisse der vom Gesetz Betroffenen einholen.

Wie haben Sie geprüft, ob die Umsetzung des Regelungsvorhabens den Bedürfnissen der Betroffenen und den Anforderungen in der Umsetzung entsprechen wird?

Bitte listen Sie stichpunktartig auf, ob bzw. welche Schritte Sie unternommen haben.

Zum Beispiel: frühzeitige Befragung von Bürgerinnen und Bürgern, Gespräche mit Vollzugsakteurinnen- und -akteuren oder Expertinnen und Experten, formelle Beteiligungsverfahren.

Wie spiegeln sich die Erkenntnisse, die durch die oben genannten Schritte gewonnen wurden, im Regelungsvorhaben wider? Bitte listen Sie stichpunktartig auf, welche Erkenntnisse eingearbeitet wurden und geben Sie Hinweise auf Paragraphen, die besonders umsetzungsrelevant sind.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Der Digitalcheck, Begleitende Dokumentation als PDF; Jahresbericht des NKR vom 20. November 2023.

Das BMI hat die Aufgabe, den Legistinnen und Legisten geeignete Prozesse, Methoden und Kompetenzen an die Hand zu geben, damit sie digitaltaugliche Regelungen erarbeiten können.⁷ Die DigitalService GmbH (DS GmbH)⁸ unterstützt das BMI dabei, den Digitalcheck mit Blick auf die Bedürfnisse der Legistinnen und Legisten weiterzuentwickeln.

Der Normenkontrollrat (NKR) hat beim Digitalcheck seit dem 1. Januar 2023 ein erweitertes Mandat. Er überprüft, ob und wie die Bundesministerien den Digitalcheck bei neuen Regelungsvorhaben durchführen und gibt hierzu Empfehlungen.⁹

⁷ Siehe <https://www.cio.bund.de/Web/CIO/DE/digitale-loesungen/digitale-verwaltung/digitalcheck/digital-check-node.html>, abgerufen am 4. September 2024. Vgl. dazu auch „Sonderbericht der Bundesregierung – Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode“, Bundestagsdrucksache 20/9000 vom 26. Oktober 2023, S. 6.

⁸ Die DigitalService GmbH wurde im Jahr 2020 als Bundes-GmbH aufgesetzt. Sie ist zu 100 % im Eigentum des Bundes. Die Beteiligungsführung lag zunächst beim BKAm und ging im September 2022 auf das BMI über.

⁹ § 4 Absatz 3 NKR-G: „Die Prüfung des Nationalen Normenkontrollrates kann sich [...] ebenso darauf erstrecken, inwieweit die Möglichkeiten der digitalen Ausführung neuer Regelungen geprüft wurden (Digitalcheck).“

1.2 Beschluss der Bundesregierung (Eckpunkte zum Digitalcheck)

Um die besondere Relevanz einer digitaltauglichen Rechtsetzung zu unterstreichen, hat das Bundeskabinett am 30. August 2023 die vom BMI vorgelegten Eckpunkte zum Digitalcheck beschlossen (Kabinettsbeschluss).¹⁰ Demnach liegt die Pflicht zur Durchführung des Digitalchecks bei der Bundesregierung. Die Eckpunkte erläutern, wie der Digitalcheck unter der Federführung des BMI weiterentwickelt und etabliert werden soll. Grundsätzlich sollen die Bundesministerien den Digitalcheck in der jeweils aktuellen Version anwenden. Dabei soll der Visualisierung von Prozessen eine besondere Bedeutung zukommen.

Gemäß dem Kabinettsbeschluss wollte die Bundesregierung bis zum Ende der Legislaturperiode folgende Ziele erreichen:

- Der Digitalcheck ist als fester Bestandteil der Gesetzesvorbereitung etabliert. Er erreicht durch die bedarfsorientierte iterative Weiterentwicklung einen hohen Reifegrad.
- Legistinnen und Legisten stehen Methoden, Prozesse und Unterstützungsangebote für die Gestaltung wirksamer, nutzerfreundlicher, digital vollziehbarer Regelungen zur Verfügung und sie wenden diese an.
- Die für die Prüfung durch den NKR implementierten Kriterien¹¹ für die Digitaltauglichkeit neuer Regelungen sind evaluiert und ggf. angepasst.

1.3 Gesamtzielbild für die Digitalisierung der Rechtsetzung

Der Kabinettsbeschluss sieht auch vor, dass BMI, Bundesministerium der Justiz (BMJ) und Bundeskanzleramt (BKAm) bis Ende 2023 für die Digitalisierung der Rechtsetzung des Bundes ein Gesamtzielbild mit Handlungsempfehlungen entwickeln. Das hierzu im August 2023 eingerichtete GovLabDE¹²-Projekt legte im Juli 2024 einen Abschlussbericht vor.¹³

Bezogen auf den Digitalcheck stellt dieser u. a. fest, dass

- Legistinnen und Legisten, die bei Rechtsetzungsvorhaben unter einem hohen Zeitdruck stehen, die hohen Anforderungen in Form von Arbeitshilfen, Checks und Prüfungen kaum angemessen berücksichtigen können.

¹⁰ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemittelungen/DE/2023/08/digitalcheck.html>; dabei handelt es sich um einen knapp zweiseitigen Beschluss, der einer Selbstverpflichtung der Bundesregierung gleichkommt.

¹¹ Dies sind die fünf Prinzipien für digitaltaugliche Gesetze (vgl. Tz. 1.1).

¹² GovLabDE ist die Zusammenarbeitsplattform der Bundesregierung in Trägerschaft des BMI.

¹³ Das Vorhaben „Gesamtzielbild für die Digitalisierung der Rechtsetzung des Bundes“ wurde erstmalig im Rahmen der 10. Sitzung des IT-Rates am 4. Juli 2024 vorgestellt. Zur 11. Sitzung des IT-Rats am 25. September 2024 legten BMI, BMJ und BKAm ein Ergebnisdokument vor. In der 12. Sitzung des IT-Rats soll ein Sachstandsbericht erfolgen und das weitere Vorgehen besprochen werden.

- methodische Befähigungen, Unterstützungsleistungen und Wissensmanagement für Legistinnen und Legisten fehlen. Dies gelte gerade in Bezug auf den Umgang mit neuen Anwendungen wie z. B. Visualisierungen und Modellierungen von Regelungsvorhaben.
- die Legistinnen und Legisten ressortübergreifend aus- und fortgebildet werden sowie Zugänge zu gebündelten Kompetenzen, Services und Wissensquellen erhalten sollten.
- Visualisierung und Modellierung von Regelungsvorhaben zur Bewertung der Praxis- und Digitaltauglichkeit wichtig seien und bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Rechtsetzungsvorbereitung erstellt werden sollten.

1.4 Prüfungsansatz

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das BMI den Digitalcheck inhaltlich und methodisch umsetzte und steuerte. Außerdem hat er untersucht, wie die Bundesministerien den Digitalcheck anwendeten. Hierbei hat er einen Fragebogen eingesetzt und die im Zeitraum April 2023 bis März 2024 durchgeführten Digitalchecks ausgewertet.

2 Wirkung des Digitalchecks

Sachverhalt

Wirkung des Digitalchecks aus Sicht der Bundesministerien

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien zur Wirkung des Digitalchecks bei den Rechtsetzungsvorhaben befragt. Mehr als zwei Drittel der Bundesministerien gaben keine positiven Wirkungen an, sondern bewerteten den Digitalcheck mit

- „keine Wirkung“,
- „kein positiver Nutzen feststellbar“,
- „zeitlicher Zusatzaufwand“,
- „formaler Aufwand, ohne dass Nutzen feststellbar“,
- „bereits bisher mitgedacht, jetzt nur formalisierter und standardisierter Prozess“,
- „Mehrbelastung durch die zeitaufwändige Durchführung“ oder
- keine Angabe.

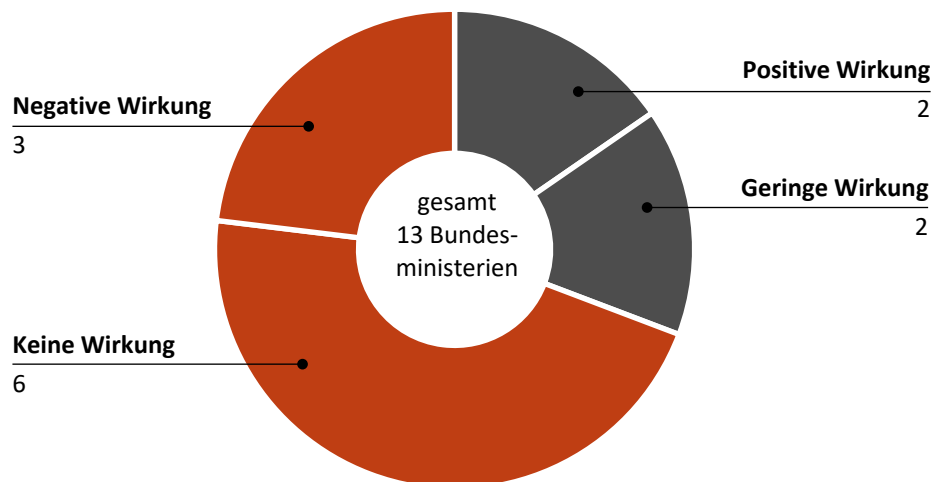
(vgl. Abbildung 3). Eine positive Wirkung erkannten zwei Bundesministerien, ohne dies näher zu begründen. Den Nutzen eines Digitalchecks konnte kein Bundesministerium näher beschreiben. Daten darüber, ob der Digitalcheck zur Beachtung der fünf Prinzipien (siehe Tz. 1.1) und damit zur digitaltauglichen Gestaltung der Gesetze beigetragen hat, waren nicht vorhanden.

Legistinnen und Legisten beklagten vielmehr, dass bisher gute Digitalcheck-Beispiele fehlen, an denen sie sich orientieren könnten.¹⁴ Dies sei insbesondere deshalb problematisch, weil hohe Anforderungen an den Digitalcheck gestellt würden und gleichzeitig zu viele, sich teilweise überlappende bzw. redundante Arbeitshilfen existierten (aktuell mehr als 45 Leitfäden, Checks, Handbücher).¹⁵

Abbildung 3

Großteil der Ministerien sehen keinen Nutzen im Digitalcheck

Mehr als zwei Drittel der Bundesministerien sehen im Digitalcheck keine oder sogar eine negative Wirkung für ihre Rechtsetzungsvorhaben. Weniger als ein Drittel der Bundesministerien haben mit dem Digitalcheck zumindest geringe positive Erfahrungen gemacht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Antworten der Bundesministerien (ohne Auswärtiges Amt (AA) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ))¹⁶ auf die Befragung des Bundesrechnungshofes.

Wirkung des Digitalchecks aus Sicht des BMI

Das BMI bemisst die Wirkung des Digitalchecks bisher vorrangig quantitativ. Hierzu erhebt es eine Anwendungsquote („in x % der Fälle wurde ein Digitalcheck durchgeführt“) sowie Nutzungszahlen für IT-Anwendungen (wie z. B. visualisieren.digitalcheck.bund.de). Auch der NKR bemisst die Wirkung des Digitalchecks bisher überwiegend quantitativ in Form von quartalsbezogenen Anwendungsquoten.¹⁷

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass sich in jüngster Zeit erste Rückschlüsse auf die (positive) Wirksamkeit des Digitalchecks aus den Stellungnahmen des NKR zur Digitaltauglichkeit

¹⁴ Siehe Antworten der Bundesministerien vom Mai/Juni 2024 auf den BRH-Fragebogen.

¹⁵ Siehe dazu auch Gesamtzielbild für die Digitalisierung der Rechtsetzung des Bundes, Ergebnisdokument vom 25. September 2024, Anlage 4, S. 10.

¹⁶ AA und BMZ führten im erfragten Zeitraum (April 2023 bis März 2024) keinen Digitalcheck durch, vgl. dazu auch Jahresbericht des NKR vom 1. Oktober 2024, S.29.

¹⁷ Jahresbericht des NKR vom 20. November 2023, S. 39; Jahresbericht des NKR vom 1. Oktober 2024, S. 32.

von Gesetzesentwürfen ableiten ließen.¹⁸ Unabhängig von der Bewertung des NKR beabsichtigt es, durch Primär- und Sekundäranalysen (qualitative Interviews, Auswertung der Digitalcheck-Dokumentation, Analyse erstellter Visualisierungen, Daten aus Support-Anfragen) die qualitative Wirksamkeit der Digitalcheck-Aktivitäten zu untersuchen.

Noch keine begleitende Erfolgskontrolle für die Digitalcheck-Aktivitäten

Bei den Leistungen, die die DS GmbH zur Weiterentwicklung des Digitalchecks erbringt, handelt es sich um finanzwirksame Maßnahmen, für die das BMI in den Jahren 2022 und 2023 2,8 Mio. Euro verausgabt hat; für das Haushaltsjahr 2024 sind weitere 2,8 Mio. Euro veranschlagt. In den jährlichen Einzelaufträgen an die DS GmbH hat das BMI die Leistungspakete definiert, die innerhalb des Vertragszeitraums erbracht werden müssen. Es hält die Leistungserbringung anhand von Meilensteinen nach. Eine begleitende Erfolgskontrolle, die bei finanzwirksamen Maßnahmen nach spätestens zwei Jahren vorgesehen ist¹⁹, hat das BMI bislang nicht durchgeführt.

Evaluation des Digitalchecks

Das BMI hat zusammen mit der DS GmbH Prinzipien festgelegt, anhand derer der NKR bewertet, inwieweit die Ressorts die Möglichkeiten der digitalen Ausführung neuer Regelungen berücksichtigt haben. Der Kabinettsbeschluss sieht vor, dass das BMI diese bis zum Ende der Legislaturperiode evaluiert (siehe Tz. 1.2).

Das BMI verfolgt derzeit den Ansatz einer kontinuierlichen Evaluation. Hierfür hat es im Februar 2024 die DS GmbH beauftragt. Diese soll

- evaluieren, ob und wie die Legistinnen und Legisten die jeweils aktuelle Version des Digitalchecks nutzen,
- qualitative und quantitative Daten für die Evaluation erheben, Evaluationskonzepte und -indikatoren erarbeiten und die Aufbereitung und Auswertung von Daten (z. B. aus Umfragen, (automatisierten) Dokumentenanalysen, Nutzungszahlen, Interviews, Supportanfragen, etc.) vorbereiten,
- sich mit dem NKR-Sekretariat eng für eine kontinuierliche Evaluation austauschen und
- das Leistungsangebot ihres Digitalcheck Supports kontinuierlich evaluieren.

¹⁸ Konkret hat das BMI auf zwei Stellungnahmen des NKR verwiesen: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Hochbaustatistikgesetzes, S. 33 ff. (NKR-Nummer 6968, Bundestags-Drucksache 20/11315); Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und zum Bürokratieabbau im Strom- und Energiesteuerrecht, S. 104 ff (NKR-Nummer 7115, Bundestags-Drucksache 20/12351).

¹⁹ Bei finanzwirksamen Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind nach individuell festzulegenden Zeiträumen oder zu Zeitpunkten abgrenzbarer Ergebnisse oder Teilrealisierungen begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen (vgl. VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO). Diese dienen dazu, bereits während einer finanzwirksamen Maßnahme festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war.

Das BMI erstellte bisher noch keinen Evaluationsbericht für die Bundesregierung.

Würdigung

Das BMI hat das Ziel der Bundesregierung, einen hohen Reifegrad der Digitalchecks zu erreichen und diese dauerhaft als festen Bestandteil der Gesetzesvorbereitung zu etablieren, bislang noch nicht erreicht. Die überwiegend skeptischen bis negativen Einschätzungen der Bundesministerien zur Wirkung bzw. zum Nutzen des Digitalchecks zeigen vielmehr dringenden Handlungsbedarf. Das Ausfüllen der PDF-Formulare wird offensichtlich vielfach als eine weitere lästige Pflichtübung im ohnehin komplexen Rechtsetzungsverfahren angesehen.

Ungeachtet der negativen Einschätzung der Bundesministerien hat das BMI bislang nicht umfassend evaluiert, wie der Digitalcheck insgesamt wirkt. Es hat auch versäumt, die nach VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO vorgesehene begleitende Erfolgskontrolle für die Leistungen der DS GmbH zur Weiterentwicklung des Digitalchecks durchzuführen. Dabei hätte es zumindest erste Hinweise auf dessen Wirkung gewinnen können. Stattdessen hat das BMI bisher vorrangig quantitative Aspekte zu dessen Anwendung bewertet. Die Evaluation im Sinn einer rein arithmetischen Ergebniskontrolle von „x % Digitalchecks durchgeführt“ ist jedoch wenig aussagekräftig. Qualitative Aspekte kommen dabei zu kurz. Gerade diese werden aber nach der Anlaufphase des Digitalchecks immer bedeutsamer.

Eine Herausforderung dabei ist, dass der qualitative Nutzen in der Regel nicht bei den Legistinnen und Legisten eintritt. Hier verursacht ein vollumfänglich durchgeführter Digitalcheck mit Experten-/Betroffenen-Interviews und Visualisierung in einem mitunter zeitlich eng getakteten Rechtsetzungsprozess vielmehr einen zusätzlichen Aufwand. Der Nutzen entsteht also nicht auf Rechtsetzungsebene, sondern bei den

- Verantwortlichen für Digitalisierungsprojekte und Softwareentwicklung,
- Behörden oder anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung, die die Regelung vollziehen (überwiegend in den Ländern und Kommunen), sowie den
- Regelungsbetroffenen in der Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

An diesen Stellen gilt es, die Wirkung des Digitalchecks zu messen. Damit ließe sich die sogenannte „digitale Dividende“ beziffern, gemäß der sich jede zusätzlich investierte Stunde der Legistinnen und Legisten um ein Vielfaches in der Umsetzung auszahlt. Praxisbeispiele, in denen dies durch den Digitalcheck gelungen ist („best practice“), könnten den Legistinnen und Legisten zur Orientierung dienen und die Akzeptanzprobleme verringern.

Der Auftrag an die DS GmbH, Evaluationskonzepte und -indikatoren zu erarbeiten, ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Die Überlegungen des BMI zur Bemessung der Wirkung greifen aber zu kurz. Nur mit der Auswertung der Digitalcheck-Dokumentationen, der Analyse erstellter Visualisierungen und den Daten aus Support-Anfragen wird das BMI kaum systematisch ermitteln können, ob der Digitalcheck für die Digitaltauglichkeit des Regelungsvorgangs geeignet und ursächlich war.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, die Evaluation des Digitalchecks mit Nachdruck vorantreiben.

Dabei sollte es die quantitative und qualitative Wirkung des Digitalchecks auf ausgewählte Regelungsvorhaben anhand zuvor festgelegter Indikatoren untersuchen. Dazu sollte die Evaluation die Beteiligten an der digitalen Umsetzung und am Regelungsvollzug sowie die Betroffenen einbeziehen. Außerdem hat der Bundesrechnungshof dem BMI empfohlen, Beispiele von Rechtsetzungsverfahren zu identifizieren, anhand derer sich der Mehrwert des Digitalchecks („Digitale Dividende“) nachweisen lässt. Damit könnte es die Akzeptanz für den Digitalcheck unter den Legistinnen und Legisten erhöhen.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat angemerkt, dass sich die Wirkung des Digitalchecks seit der Abfrage des Bundesrechnungshofes bei den Bundesministerien für den Zeitraum April 2023 bis März 2024 positiv entwickelt habe. So habe beispielsweise die Einbeziehung digitaler Tools (speziell für die Vorprüfung) zu einer verbesserten Nutzung und höheren Akzeptanz bei den Legistinnen und Legisten beigetragen.

Die Bewertung des Bundesrechnungshofes, das BMI habe die Wirkung des Digitalchecks bislang nicht umfassend evaluiert, hat es nicht geteilt. Erste Evaluierungsschritte seien bereits eingeleitet. Es verfolge den Ansatz der kontinuierlichen Evaluation in Schritten. Auf Basis empirischer Erkenntnisse zur Wirksamkeit und Nutzerfreundlichkeit entwickle es die Digitalcheck-Instrumente weiter. Grundlage hierfür seien insbesondere Erkenntnisse aus Nutzungstests, Nutzungszahlen der digitalen Angebote sowie Interviews und Befragungen.

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass es Ende des Jahres 2024 auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes eine qualitative Good Practice Analyse durchgeführt hat. Anhand von zwei Blogartikeln mit drei Musterbeispielen bzw. fünf Gesetzestexten habe es aufgezeigt, wie digitaltaugliche Regelungen entstehen und welche Rolle dabei die Hilfestellungen zum Digitalcheck spielen.²⁰ Zudem habe das BMI im Zeitraum von Juli bis September 2024 21 qualitative, explorative Leitfaden-gestützte Interviews mit drei Akteurgruppen (Legistinnen und Legisten, umsetzende Behörden, Mitglieder des NKR) durchgeführt. Das Kompetenzzentrum Öffentliche IT (Fraunhofer ÖFIT)²¹ arbeite zudem an einer Studie, mit der die Wirkung digitaltauglicher Regelungsvorhaben in der Praxis dargestellt werden soll. Das BMI erwarte die Ergebnisse bis zum Ende des ersten Quartals 2025.

²⁰ <https://digitalservice.bund.de/blog/wie-praxisnahe-und-digital-umsetzbare-gesetze-entstehen>; <https://digitalservice.bund.de/blog/neue-webseite-beispiele-fuer-digitaltauglich-formulierte-regelungen>.

²¹ Das Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT) ist Teil des Fraunhofer-Instituts für Offene Kommunikationssysteme (FOKUS).

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI zwischenzeitlich Maßnahmen ergriffen hat, um die Wirkung des Digitalchecks zu evaluieren. Insbesondere die Studie des Fraunhofer ÖFIT wird voraussichtlich wichtige Hinweise zum Mehrwert des Digitalchecks für vollziehende Stellen und Normadressaten liefern.

Allerdings vermisst der Bundesrechnungshof in den vom BMI angeführten Maßnahmen die Sichtweise der Legistinnen und Legisten. So bleibt beispielsweise unklar, welche Folgerungen das BMI aus den Interviews mit den Legistinnen und Legisten gezogen hat. Die Veröffentlichung von Musterbeispielen bzw. Gesetzestexten ist ein wichtiger erster Schritt, dem aufgrund der Fülle der Rechtsetzungsverfahren weitere folgen müssen. Mit weiteren Musterbeispielen könnte das BMI den Legistinnen und Legisten eine zusätzliche Orientierung geben, was sie bei künftigen Rechtsetzungsvorhaben beachten sollten.

Der Bundesrechnungshof erwartet weiterhin, dass das BMI zeitnah einen aussagekräftigen Evaluationsbericht für die Bundesregierung vorlegt. Darin sollte es die bereits vorliegenden Erkenntnisse aus der kontinuierlichen Evaluation sowie die noch ausstehenden Ergebnisse aus der Studie des Fraunhofer ÖFIT und der begleitenden Erfolgskontrolle für die Leistungen der DS GmbH einbeziehen. Auf dieser Grundlage sollte es den Digitalcheck weiterentwickeln.

3 Quo vadis – Weiterentwicklung des Digitalchecks

3.1 Konzentration auf Schwerpunktvorhaben prüfen

Sachverhalt

Aufwand für den Digitalcheck

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien zum Aufwand für den Digitalcheck befragt. Danach ergibt sich eine untere (1-3 Stunden), mittlere (5-20 Stunden) und obere (bis zu 30 Stunden/mehrere Arbeitstage) Spannbreite.²² Nach Einschätzung der Bundesministerien ist die Vorprüfung (Stufe I), ob überhaupt ein Digitalbezug vorliegt, leicht verständlich. Die Hauptprüfung (Stufe II), also die Dokumentation der Digitaltauglichkeit anhand der Prinzipien, sei jedoch teilweise sehr aufwändig (Bandbreite von einigen Stunden bis zu mehreren

²² Antworten der Bundesministerien vom Mai/Juni 2024 auf den BRH-Fragebogen.

Tagen)²³. Aufgrund des hohen Aufwands stellten die Bundesministerien in Frage, ob für je-
des Rechtsetzungsvorhaben ein Digitalcheck durchgeführt werden müsse.

Das BMI selbst geht von einem durchschnittlichen Mindestbedarf von 16 Stunden (Personen mit Expertise identifizieren, Aufgaben und IT-Systeme erfassen) plus weiteren Aufwand je nach Komplexität des Vorhabens (Möglichkeiten und Hindernisse der digitalen Umsetzung, technische Umsetzbarkeit) aus.²⁴

Visualisierungen und Interviews

Nach Ansicht des BMI, BMJ und NKR ist die Visualisierung des Regelungsvollzugs einer der wichtigsten Bausteine, um den Digitalcheck erfolgreich umzusetzen. Erst durch aussagekräftige Prozessmodellierungen (z. B. in Business Process Model and Notation (BPMN)²⁵, RuleMap²⁶, Föderales Informationsmanagement (FIM)²⁷) werde deutlich, wo ein Gesetz in der Praxis auf analoge Grenzen stoße.²⁸ Die daraus gewonnenen Erkenntnisse würden abgerundet durch Interviews mit Experten/Betroffenen auf der Praxis- bzw. Umsetzungsebene.²⁹

Bislang kommt es nur in wenigen Rechtsetzungsverfahren zu Visualisierungen.³⁰ Diese sind weder standardisiert, noch bilden sie immer den gesamten Regelungsvollzug ab.³¹ Interviews mit Experten/Betroffenen aus der Praxis (Gesprächsprotokolle/Interviews/Liste von Ansprechpartnern) fehlen in der begleitenden Dokumentation des Digitalchecks gänzlich (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4

Visualisierungen und Interviews zu selten genutzt

Nur 17 % der vom Bundesrechnungshof untersuchten Digitalchecks sind visualisiert. Gesprächsprotokolle mit Expertinnen und Experten bzw. Betroffenen auf der Umsetzungsebene sind nicht vorhanden.

²³ Ebd.

²⁴ Siehe <https://erarbeiten.digitalcheck.bund.de/methoden>, abgerufen am 4. September 2024.

²⁵ BPMN ist ein Modell, mit dem Geschäftsprozesse grafisch dargestellt und modelliert werden können.

²⁶ Mit Hilfe von RuleMaps können regulatorische Prozesse, Regeln und Gesetze visualisiert werden. Die Methodik zerlegt linearen Text in widerspruchsfreie, maschinenlesbare Entscheidungsbäume.

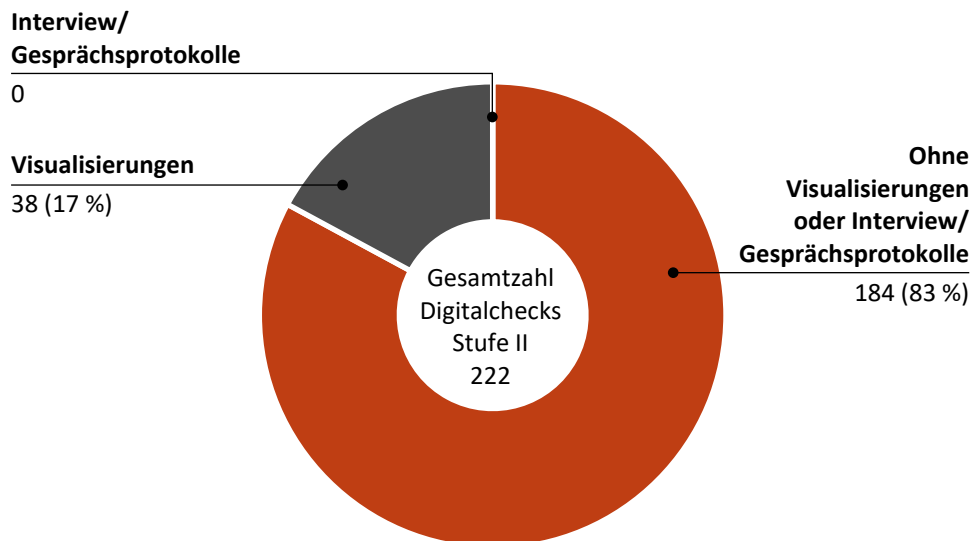
²⁷ Das FIM liefert nach dem Baukastenprinzip standardisierte Informationen für Verwaltungsleistungen (Antrags-, Genehmigungs- und Anzeigeverfahren). Es stellt verständliche Bürgerinformationen, einheitliche Datenfelder für Formulare und standardisierte Prozessvorgaben für den Verwaltungsvollzug bereit.

²⁸ Der Digitalcheck, Begleitende Dokumentation als PDF, S. 3; siehe auch Gesamtzielbild für die Digitalisierung der Rechtsetzung des Bundes, Ergebnisdokument vom 25. September 2024, Anlage 1, S. 6.

²⁹ Der Digitalcheck, Begleitende Dokumentation als PDF, S. 4, 7.

³⁰ Laut NKR erstellen die Bundesministerien bei rund 20 % der Digitalchecks (Stufe II) eine Visualisierung, vgl. Jahresbericht des NKR vom 1. Oktober 2024, S. 32.

³¹ Siehe Jahresbericht des NKR vom 1. Oktober 2024, S. 32.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Antworten der Bundesministerien auf die Befragung des Bundesrechnungshofes.

Laut NKR³² sowie den Verfassern des Gesamtzielbilds (siehe Tz. 1.3) sind die klassisch ausgebildeten Legistinnen und Legisten mit der Anwendung dieser Instrumente bislang wenig vertraut.

Würdigung

Die Anforderung, für jedes Rechtsetzungsverfahren einen Digitalcheck durchführen zu müssen, ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht zielführend. Viele Legistinnen und Legisten sind durch den hohen Aufwand stark belastet, ohne gegenwärtig einen Nutzen erkennen zu können (vgl. Tz. 2). Zudem führt die Verpflichtung zur flächendeckenden Anwendung dazu, dass bei den meisten, auch digital bedeutsamen, Rechtsetzungsverfahren lediglich die PDF-Datei ausgefüllt und auf die Visualisierung und die Experten-/Betroffenen-Interviews verzichtet wird. Der Digitalcheck steckt damit gegenwärtig noch in den Kinderschuhen.

Um die Digitaltauglichkeit neuer Rechtsvorschriften zu verbessern, ist ein grundlegender Wandel in der Art und Weise, wie neue Regelungen erarbeitet werden, erforderlich. Legistinnen und Legisten müssen künftig in fachlichen Prozessen denken und technische Folgen absehen können (z. B. Schnittstellen, technische Standards). Um die Gesetzgebung in Zukunft digitaltauglich zu gestalten, kommt es darauf an, diesen "Kulturwandel" in den Bundesministerien kontinuierlich zu unterstützen und zu begleiten. Dafür bietet es sich u. a. an, methodische Anleitungen zu Visualisierungen und zum Prozessmanagement zu erstellen sowie interdisziplinäre Expertise einzubeziehen.

³² „Insbesondere das Denken in Prozessen und die Visualisierung von Regelungs- und Vollzugszusammenhängen ist eine für Legistinnen und Legisten neue Vorgehensweise und bedeutet eine Abkehr von der oftmals textlastigen, rein juristischen Arbeit an Gesetzesentwürfen.“; vgl. Jahresbericht des NKR vom 20. November 2023, S. 41.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, zu prüfen, ob der Digitalcheck (Stufe II) zunächst auf ausgewählte Rechtsetzungsvorhaben (Schwerpunktvorhaben) konzentriert werden sollte. Mögliche Kriterien zur Identifikation solcher Schwerpunktvorhaben wären z. B. Once Only-Prinzip³³, Datenregister, Cybersicherheit, Hebelwirkung des Digitalchecks/Digitale Dividende oder Anzahl der Betroffenen. Entscheidend sollte stets die Frage sein, welcher zusätzliche Nutzen für die Betroffenen erwartbar ist, wenn das Regelungsvorhaben umfassend auf eine digitaltaugliche Umsetzung ausgerichtet wird. Die daraus entstehende (positive) Wirkung kann anschließend anhand von sogenannten Leuchtturmprojekten deutlich herausgearbeitet werden. Erst wenn der Digitalcheck auf dieser Grundlage weiter ausgereift ist, sollte er in vollem Umfang auf alle relevanten Rechtsetzungsvorhaben angewendet werden.

Das BMI sollte zudem darauf hinwirken, dass die Legistinnen und Legisten bei diesen Schwerpunktvorhaben grundsätzlich Interviews mit Experten und Betroffenen führen sowie Visualisierungen erarbeiten. Dabei sollten sie die vom BMI empfohlenen Standards (z. B. BPMN und FIM) beachten.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat die Einschätzung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass der Digitalcheck bezüglich der Unterstützungsangebote gegenwärtig noch in den Kinderschuhen stecke. Ein grundlegender Kulturwandel in der Rechtsetzung der Bundesregierung sei ein langwieriger Prozess. Hierzu müssten die Digitalcheck-Angebote langfristig verstetigt, institutionell verankert und in der Breite zur Verfügung gestellt werden.

Eine Konzentration des Digitalchecks auf ausgewählte Rechtsetzungsvorhaben (Schwerpunktvorhaben) finde bereits statt. Die Digitalcheck-Vorprüfung (Stufe I) stelle sicher, Regelungsvorhaben ohne Digitalbezug frühzeitig zu identifizieren. Für diese Vorhaben sei kein erweiterter Digitalcheck (Stufe II) durchzuführen. Eine solche Digitalcheck-Vorprüfung sei zwar flächendeckend, solle aber möglichst wenig Aufwand verursachen. Eine weitere Konzentration hat das BMI nicht für sinnvoll erachtet.

Im Übrigen hat das BMI die Ansicht des Bundesrechnungshofes geteilt, dass Regelungsvorhaben mit besonderem Digitalbezug einer intensiveren methodischen Ausarbeitung bedürfen. Aus diesem Grund begleite ein interdisziplinäres Team aus IT-Expertinnen und Experten, Prozessmanagerinnen und -managern sowie Designern der DS GmbH einzelne solcher Vorhaben.

³³ Nach dem Once-Only-Prinzip reichen Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen ihre Daten und Nachweise „nur ein einziges Mal“ ein. Bei allen weiteren Anträgen nutzen die Behörden die bereits vorhandenen Daten und Nachweise.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMI, dass mit der Digitalcheck-Vorprüfung (Stufe I) Regelungsvorhaben ohne Digitalbezug mit möglichst wenig Aufwand identifiziert und aussortiert werden können. Dies allein setzt aber noch nicht in ausreichendem Umfang Schwerpunkte, da derzeit für deutlich über 50 Prozent der Vorhaben ein Digitalbezug bejaht wird. Im Hinblick auf den Aufwand der Legistinnen und Legisten für den erweiterten Digitalcheck (Stufe II) hält der Bundesrechnungshof daher - auch im Sinne des Bürokratieabbaus - an seiner Empfehlung fest, in der Stufe II eine stärkere Konzentration auf ausgewählte Regelungsvorhaben anzustreben.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMI damit begonnen hat, einzelne Regelungsvorhaben mit besonderem Digitalbezug mit einem interdisziplinären Team methodisch zu begleiten. Allerdings bleibt unklar, woran das BMI einen „besonderen Digitalbezug“ festmacht. Der Bundesrechnungshof hat hierzu Kriterien vorgeschlagen, auf die das BMI in seiner Stellungnahme nicht eingegangen ist. Übergeordnetes Ziel sollte es sein, digitaltaugliche Regelungen überall dort methodisch sauber auszuarbeiten, wo deren Nutzen für die vollziehenden Stellen und Normadressaten besonders hoch sein wird.

3.2 Aktuelle Version anwenden und verbindlicher gestalten

Sachverhalt

Gemäß dem Kabinettsbeschluss müssen die Bundesministerien den Digitalcheck in der jeweils aktuellen Version anwenden. Die ab Juni 2023 verwendete Version 1.2 enthielt erstmals die Verpflichtung, die zuvor nur mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortenden Fragen auch zu begründen. Die Bundesministerien setzten allerdings auch Monate später noch die frühere Version 1.1 ein.³⁴ Seit Mai 2024 gilt eine überarbeitete Version 1.3, die weitere Erläuterungen enthält (z. B. zur Vorprüfung und den fünf Prinzipien für digitaltaugliche Gesetzgebung) sowie zusätzliche Unterstützungsangebote bietet (insbesondere bei Visualisierungen). Auch diese aktuelle Version wird nicht durchgängig genutzt.³⁵

Die Versionen 1.2 und 1.3 enthalten einen allgemeinen Appell an die Legistinnen und Legisten, Visualisierungen beizufügen. Anders als die erste Version des Digitalchecks fragen sie nicht explizit ab, ob tatsächlich Visualisierungen erstellt und Interviews mit Experten/Betroffenen geführt wurden.

³⁴ Vgl. beispielsweise Digitalcheck zur Feinoptikerausbildungsverordnung vom 1. Februar 2024; Digitalcheck zur Industriekaufleuteausbildungsverordnung vom 1. Februar 2024.

³⁵ Vgl. beispielsweise Einleitung der Ressortabstimmung zum Strafverfolgungsentschädigungsreformgesetz durch das BMJ vom 10. Juli 2024 (Version 1.2 statt 1.3); Einleitung der Ressortabstimmung zur Künstlersozialabgabe-Verordnung 2025 durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 10. Juli 2024 (Version 1.1 statt 1.3.).

Würdigung

Die fortlaufende Weiterentwicklung des Digitalchecks läuft ins Leere, wenn die Bundesministerien bei ihren Prüfungen nicht die aktuelle Version berücksichtigen. Solange die Legistinnen und Legisten noch veraltete Formblätter nutzen, die keine Begründungen vorsehen, können ihre Angaben nicht nachvollzogen werden. Auch Erläuterungen und Hilfestellungen in neueren Versionen, die den Legistinnen und Legisten den Digitalcheck erleichtern sollen, bleiben wirkungslos, wenn diese alte Versionen nutzen.

Unverständlich ist in diesem Zusammenhang, dass die Versionen 1.2 und 1.3 bei bestimmten Themen (Visualisierung, Experten-/Betroffenen-Interviews) weniger verbindlich als die Vorgängerversionen sind. Eine verpflichtende Angabe, ob Visualisierungen erstellt und Experten-/Betroffenen-Interviews geführt wurden, würde auch eine bessere Datengrundlage für die Evaluierung (siehe Tz. 2) darstellen.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Bundesministerien die aktuelle Version des Digitalchecks anwenden.

Zudem sollte es, die für den Digitalcheck in der Version 1.1 enthaltenen verbindlichen Angaben beibehalten, um die Transparenz über die eingesetzten Mittel (z. B. Visualisierung oder Experten-/Betroffenen-Interview) zu verbessern.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat eingeräumt, dass die Legistinnen und Legisten nicht immer die aktuelle Version des Digitalchecks nutzen. Dies sei darauf zurückzuführen, dass

- das iterative, nutzerzentrierte Anpassen von Arbeitshilfen in der Praxis der Legistik noch neu sei,
- Dokumente oftmals auf lokalen Laufwerken abgelegt würden und
- das BMI die Legistinnen und Legisten bei jeder neuen Version des Digitalchecks über verschiedene Kanäle³⁶ informieren müsse, da es keinen gepflegten bundesweiten E-Mail-Verteiler für Legistik gebe.

Aus diesen Gründen sei in den vom BMI für den Digitalcheck bereitgestellten Dokumenten durchgehend ein Verweis auf die jeweils neueste Version enthalten. Dies sei jeweils mit der Aufforderung an die Legistinnen und Legisten verbunden, diese auch anzuwenden.

³⁶ E-Mails an Ansprechpersonen der besseren Rechtsetzung der Bundesministerien, interministerielle Arbeitsgruppe Digitalcheck, vom BMI aufgebauter E-Mail-Verteiler, Informationsseite digitalcheck.bund.de.

Das BMI hat zudem darauf hingewiesen, dass der mit der Einführung des Digitalchecks einhergehende Transformationsprozess Zeit und Wiederholung benötigt. Aus diesem Grund sei mit den fünf Prinzipien und den Methoden (Visualisierung, Einbezug Akteure) ein über die Versionen hinweg gleichbleibendes Fundament geschaffen worden. Die Anwendung dieses Fundaments stiftet einen Mehrwert unabhängig davon, welche Version des Digitalchecks verwendet werde.

Auf die Feststellung, dass die neueren Versionen des Digitalchecks bei bestimmten Themen (z. B. Visualisierungen, Experten-/Betroffenen-Interviews) weniger verbindlich sind als die Vorgängerversionen, ist das BMI nicht eingegangen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI ein solides Fundament für den Digitalcheck geschaffen hat. Nur wenn Legistinnen und Legisten die aktuelle Version des Digitalchecks berücksichtigen, können sie von zwischenzeitlich verbesserten Erläuterungen und Hilfestellungen profitieren. Daher sollte das BMI darauf mit Nachdruck hinwirken, indem es sich beispielsweise für den von ihm vorgeschlagenen bundesweiten E-Mail-Verteiler für Legistik als zentralen Informationskanal einsetzt.

Im Übrigen hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest, in der Digitalcheck Dokumentation – wie in früheren Versionen – verbindlich zu beantwortende Fragen (ja/nein) statt unverbindliche Bitten („Hängen Sie visuelle Darstellungen und Skizzen gerne formlos als PDF an“) zu stellen.

3.3 Belange der Informationssicherheit und der digitalen Souveränität frühzeitig einbeziehen

Sachverhalt

Damit Software zur Umsetzung von Gesetzen zügig, wirtschaftlich und sicher entwickelt oder angepasst werden kann, sind u. a. die Anforderungen an die Informationssicherheit frühzeitig zu berücksichtigen („Security by Design“).³⁷ Ziel ist, Schwachstellen zu verhindern, bevor sie überhaupt entstehen. Daher sollten Legistinnen und Legisten bereits bei der Formulierung der Rechtsetzungsvorhaben

³⁷ Kompetenzzentrum Öffentliche IT, ÖFIT-Trendschau: Öffentliche Informationstechnologie in der digitalisierten Gesellschaft; <https://www.oeffentliche-it.de/-/security-by-design#:~:text=Security%20by%20Design%20versteht%20sich,hin%20zur%20Inbetriebnahme%20beim%20Endkunden>, abgerufen am 4. September 2024.

- alle Anforderungen einbeziehen, die sich aus der Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der Daten ergeben, die mit der Regelung erhoben, verarbeitet und gespeichert werden sollen, und
- berücksichtigen, welche IT-Systeme hierfür benötigt werden.

Regelungen sollten zudem von Beginn an so gestaltet werden, dass sie den Belangen der digitalen Souveränität, beispielsweise dem Einsatz technologieoffener Standards und von Open Source Software, nicht zuwiderlaufen, sondern diese möglichst sogar unterstützen.³⁸ Bundesbehörden sind seit dem Jahr 2021 gesetzlich verpflichtet, das BSI bei der Planung und Umsetzung von wesentlichen Digitalisierungsvorhaben des Bundes frühzeitig zu beteiligen.³⁹

Für 136 der 222 Regelungsvorhaben, die dem Digitalcheck der Stufe I und II unterlagen, gaben die Bundesministerien an, dass die Regelung die Voraussetzung schafft, um Datenschutz und Informationssicherheit zu gewährleisten (Prinzip 3). Gleichzeitig gaben nur vier der 15 befragten Bundesministerien an, in jeweils einem Fall die Expertise des BSI einbezogen zu haben.⁴⁰

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag⁴¹ sowie in der Digitalstrategie⁴² verpflichtet, die digitale Souveränität zu stärken. Der Digitalcheck enthält in seiner Stufe II keine Prüfungen oder -hinweise, die die Belange der digitalen Souveränität adressieren.

Würdigung

Obwohl mehr als die Hälfte der Regelungsvorhaben nach Einschätzung der Legistinnen und Legisten deutliche Bezüge zur Informationssicherheit und/oder zum Datenschutz aufwiesen, bezogen sie nur in wenigen Ausnahmefällen die Expertise des BSI ein. Damit gingen die Bundesministerien das Risiko ein, dass Belange der Informationssicherheit erst zu einem sehr späten Zeitpunkt oder sogar erst bei der Umsetzung auffallen. Die dann erforderlichen Anpassungen können zeitliche Verzögerungen, zusätzliche Ausgaben und möglicherweise auch Sicherheitsmängel verursachen. Wenn das BSI frühzeitiger beteiligt würde, könnte dieses Risiko deutlich verringert werden. Gleiches gilt für die Aspekte der digitalen Souveränität, die bislang noch nicht hinreichend im Digitalcheck berücksichtigt sind.

³⁸ Vgl. Koalitionsvertrag der Bundesregierung der 20. Legislaturperiode, Seite 15: „Für öffentliche IT-Projekte schreiben wir offene Standards fest. Entwicklungsaufträge werden in der Regel als Open Source beauftragt, die entsprechende Software wird grundsätzlich öffentlich gemacht.“

³⁹ § 8 Absatz 4 BSIG.

⁴⁰ Siehe Antworten der Bundesministerien vom Mai/Juni 2024 auf den BRH-Fragebogen.

⁴¹ Vgl. Koalitionsvertrag der Bundesregierung der 20. Legislaturperiode, Seite 13: „Darüber hinaus sichern wir die digitale Souveränität, u. a. durch das Recht auf Interoperabilität und Portabilität sowie das Setzen auf offene Standards, Open Source und europäische Ökosysteme, etwa bei 5G oder KI.“

⁴² Digitalstrategie der Bundesregierung vom 31. August 2022, Kapitel 4.3 (Digitale Souveränität in der öffentlichen Verwaltung).

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, die Bundesministerien dazu anzuhalten, bei Regelungsvorhaben mit deutlichen Bezügen zur Informationssicherheit die Expertise des BSI frühzeitig, d. h. vor dem Abfassen des Regelungstextes, einzubeziehen.

Das BMI sollte darüber hinaus im Digitalcheck eine Frage vorsehen, inwieweit das Regelungsvorhaben dazu beiträgt, die digitale Souveränität zu stärken. Die Legistinnen und Legisten könnten hier beispielsweise auf die Expertise des Zentrums für Digitale Souveränität der Öffentlichen Verwaltung (ZenDiS)⁴³ verwiesen werden.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat bestätigt, dass das BSI die Aufgabe hat, Stellen des Bundes auch beim Abfassen von Regelungstexten mit Bezügen zur Informationssicherheit zu beraten. Es hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass dies nicht immer im wünschenswerten Umfang geschehe.

Vor diesem Hintergrund hat das BMI aufgezeigt, wie das BSI bei einschlägigen Regelungsvorhaben (u. a. durch eine Anpassung der GGO) stärker oder frühzeitiger beteiligt werden könnte. Es hat auch darauf hingewiesen, dass der oder die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (CIO Bund) immer dann zu beteiligen ist, wenn Aufgaben der IT-Steuerung Bund berührt sind. Dies umfasse im Einzelfall auch Aspekte der Informationssicherheit.

Zu der Empfehlung, im Digitalcheck eine Frage vorzusehen, inwieweit das Regelungsvorhaben dazu beiträgt, die digitale Souveränität zu stärken, hat das BMI nicht Stellung genommen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMI den Bedarf erkannt hat, die Expertise des BSI in Fragen der Informationssicherheit frühzeitig einzubeziehen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es nicht unbedingt erforderlich, die GGO anzupassen, um die Belange der Informationssicherheit und der digitalen Souveränität im Digitalcheck so früh wie möglich zu berücksichtigen. Damit diese Belange bei den Legistinnen und Legisten stärkere Beachtung finden, bietet sich vielmehr zunächst eine entsprechende Frage in der begleitenden Dokumentation des Digitalchecks an.

⁴³ Das ZenDiS ist eine Gesellschaft im Eigentum des Bundes, die die öffentliche Verwaltung bei der Entwicklung und Nutzung von Open Source Software und bei der Etablierung offener Standards und Schnittstellen beraten soll.

Zudem sehen die bisherigen Planungen der Bundesregierung zur Umsetzung der NIS-2-Richtlinie⁴⁴ vor, ergänzend zum CIO Bund eine Koordinatorin oder einen Koordinator für Informationssicherheit (CISO Bund) zu bestellen.⁴⁵ Gemäß § 21 Absatz 1 GGO sind die Koordinatorinnen und Koordinatoren der Bundesregierung bei allen Vorhaben, die ihre Aufgaben berühren, frühzeitig zu beteiligen. Unter der Voraussetzung, dass eine solche oder eine vergleichbare Funktion in dem noch zu beschließenden NIS2UmsuCG festgelegt wird, wären die Belange der Informationssicherheit auch ohne weitere Anpassungen in der GGO stärker berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sowohl CIO Bund als auch (zukünftig) CISO Bund anlässlich ihrer Beteiligung bei Regelungsvorhaben Aspekte der digitalen Souveränität systematisch im Blick haben und erforderlichenfalls entsprechende Aussagen in der begleitenden Dokumentation des Digitalchecks nachfordern.

3.4 Fortbildung gewährleisten

Sachverhalt

Gemäß dem Kabinettsbeschluss sollen Legistinnen und Legisten Methoden, Prozesse und Unterstützungsangebote für die Gestaltung wirksamer, nutzerfreundlicher, digital vollziehbarer Regelungen zur Verfügung stehen. Das BMI hat dafür ein Support- und Unterstützungsteam eingerichtet, das Workshops sowie Support via Mail und Telefon anbietet. Sein Ziel ist es, die Legistinnen und Legisten mit passgenauen Werkzeugen und Unterstützungsangeboten zu befähigen, praxis- und digitaltaugliche Regelungen zu erarbeiten. Visualisierungen und interdisziplinäre Teams seien dafür zentrale Hebel.

Laut BMI haben bis September 2024 797 Legistinnen und Legisten an einer Fortbildung zum Digitalcheck teilgenommen (digital: 635; in Präsenz: 162). Die damals noch zweistündigen digitalen Veranstaltungen machten den Digitalcheck bekannt, erläuterten seinen Ablauf und vermittelten insbesondere die fünf Prinzipien digitaltauglicher Gesetzgebung. Schwerpunkte der drei- bis fünfstündigen Präsenzveranstaltungen waren die fünf Prinzipien digitaltauglicher Gesetzgebung und die Methode des Visualisierens. Bei den teilnehmenden Legistinnen und Legisten handelte es sich hauptsächlich um juristisch geschulte Personen.

Aufgrund knapper Ressourcen und notwendiger Priorisierung hat das BMI die Fortbildungen im Jahr 2024 zunächst nicht mehr angeboten.⁴⁶ Im Oktober und November 2024 nahm das

⁴⁴ Richtlinie (EU) 2022/2555 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union.

⁴⁵ Vgl. Artikel 1 des Entwurfs eines NIS-2-Umsetzungs- und Cybersicherheitsstärkungsgesetzes (NIS2UmsuCG), § 47; BT-Drs. 20/13184.

⁴⁶ Im Jahr 2023 waren noch 42 Legistinnen und Legisten auf einer Warteliste. Seit Jahresbeginn 2024 wurden die Fortbildungen zunächst nicht mehr angeboten und die Nachfrage auch nicht mehr erfasst.

BMI die Schulungen wieder auf. An den auf 90 Minuten verkürzten Veranstaltungen nahmen insgesamt 227 Legistinnen und Legisten teil. Weitere Schulungen fanden im Dezember 2024 statt. Die Fortbildungsformate des BMI stehen zur Nachnutzung zur Verfügung und werden u. a. von einigen Ländern sowie einzelnen Bundesministerien in angepasster Form weitergeführt.⁴⁷

Außerhalb des BMI gab es im September 2024 Fortbildungsangebote seitens der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV) und des Zentrums für Legistik:

- Die BAKöV spricht den „Digitalcheck im Rechtsetzungsverfahren“ im Rahmen des „Grundlagenseminars Gesetzgebung“ kurz an.⁴⁸
- Das gerade unter der Federführung des BMJ entstehende Zentrum für Legistik⁴⁹ bietet zwei Online-Schulungen an, die in das Schulungscurriculum für neue Beschäftigte des BMJ integriert wurden.⁵⁰

Würdigung

Ohne eine Basisqualifikation können die Legistinnen und Legisten die modernen Methoden und Werkzeuge zur Visualisierung und Modellierung von Wirkungszusammenhängen und Prozessen – gerade in der Frühphase der Rechtsetzung – nicht anwenden.⁵¹ Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reichen Fortbildungsveranstaltungen von 90 Minuten nicht aus, um die Legistinnen und Legisten „mit den Methoden, Prozessen und Unterstützungsangeboten des Digitalchecks vertraut zu machen“.⁵² Zudem bestehen erhebliche Zweifel, inwieweit die künftige Fortbildung der Legistinnen und Legisten sichergestellt ist. Denn einerseits wird auch in Zukunft eine hohe Nachfrage nach Fortbildung bestehen, andererseits ist deren Finanzierung nicht gewährleistet. Das für die Fortbildung vorgesehene Zentrum für Legistik befindet sich aktuell noch im Aufbau und wird nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes in absehbarer Zeit nicht in der Lage sein, die benötigten Schulungen für die gesamte Bundesverwaltung anzubieten.

⁴⁷ Zur Nachnutzung sind sämtliche Materialien sowie die Anleitung zur Durchführung veröffentlicht, www.digitalservice.bund.de/blog/workshop-zur-nachnutzung-visualisieren-lernen-und-digitaltauglichkeit-staerken, abgerufen am 4. September 2024.

⁴⁸ Ab 2025 beabsichtigt die BAKöV dieses Seminar modular zu gestalten, wobei es dann eventuell auch ein Modul zum Digitalcheck geben wird.

⁴⁹ Zum aktuellen Projektstand siehe BMJ-Präsentation, Das Projekt Zentrum für Legistik, 23. Juli 2024.

⁵⁰ Legistik I – Mit Methode zum Entwurf; Legistik II – Gesetze schreiben und prüfen. https://www.bmj.de/DE/themen/buerokratieabbau_rechtsetzung/bessere_rechtsetzung/zentrum_legistik/zentrum_legistik_node.html, abgerufen am 4. September 2024.

⁵¹ Siehe dazu Gesamtzielbild für die Digitalisierung der Rechtsetzung des Bundes, Ergebnisdokument vom 25. September 2024, S. 9; Jahresbericht des NKR vom 1. Oktober 2024, S. 36.

⁵² Siehe Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 30. August 2023.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das BMI angesichts seiner federführenden Verantwortung für die Inhalte und Methoden des Digitalchecks aufgefordert darauf hinzuwirken, dass diese den Legistinnen und Legisten in geeigneter Form vermittelt werden.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die gegenwärtigen Fortbildungsveranstaltungen für Legistinnen und Legisten nicht ausreichen, um eine methodische Befähigung in der Breite zu erreichen. Im Rahmen seines Projekts zur Einführung und Umsetzung des Digitalchecks könne das BMI dies nur begrenzt für alle Bundesministerien leisten. Gerade deshalb sei jedoch die Nachnutzbarkeit und die Verbreitung der Schulungsunterlagen ein zentraler Ansatz des BMI. Hierfür führe das BMI Gespräche mit relevanten Stellen innerhalb der Bundesregierung. So tausche es sich seit dem Jahr 2023 kontinuierlich mit dem sich im Aufbau befindlichen Zentrum für Logistik des BMJ, der BAKöV und der Hochschule des Bundes aus.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom BMI eingeleiteten Maßnahmen, um die entwickelten Schulungsunterlagen zu veröffentlichen oder durch Fortbildungseinrichtungen des Bundes zu verbreiten. Dies mag für eine erste Basisqualifikation der Legistinnen und Legisten genügen. Für die aus Sicht des Bundesrechnungshofes gebotene methodische Qualifikation, insbesondere zur Visualisierung und Modellierung von Wirkungszusammenhängen und Prozessen, reichen die bislang verfügbaren Schulungen jedoch noch nicht aus. Daher sollte das BMI hierfür weitere geeignete Formate für Präsenz- und Online-Schulungen entwickeln und bereitstellen.

3.5 Digitalcheck rechtlich verankern

Sachverhalt

Die Bundesregierung will den Digitalcheck als festen Bestandteil der Gesetzesvorbereitung etablieren.⁵³ Eine rechtliche Verankerung in der GGO ist aber – anders als auf Landesebene⁵⁴ – bisher noch nicht erfolgt.

⁵³ Siehe Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 30. August 2023.

⁵⁴ So hat Nordrhein-Westfalen einen E-Government-Check (Anlage 10 zu § 38 Absatz 2 S. 4 GGO NRW) und Sachsen eine CIO-Beteiligung (vgl. § 17 Absatz 2 S. 3 SächsEGovG) als festen Kontrollmechanismus etabliert.

Gemäß der GGO ist die Stellungnahme des NKR verbindlicher Teil einer Gesetzesvorlage an den Deutschen Bundestag.⁵⁵ Bisher werden die Ergebnisse des Digitalchecks dort aber nicht dargestellt.⁵⁶ Standardmäßig ist formuliert: „Das Bundesministerium hat Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) geprüft und hierzu einen Digitalcheck mit nachvollziehbarem Ergebnis durchgeführt.“⁵⁷ Daneben gibt es Gesetzesentwürfe der Bundesregierung, in denen keine Stellungnahme des NKR und damit auch keine Angaben zum Digitalcheck enthalten sind.⁵⁸ Allen Rechtsetzungsverfahren gemeinsam ist, dass die originären Digitalchecks nicht in den Bundestagsdrucksachen enthalten sind. Anders ist dies bei den Pflichtangaben der Bundesministerien im Teil A der Gesetzesbegründung, die ebenfalls vom NKR geprüft werden (u. a. Erfüllungsaufwand, Befristung, Evaluierung). Zudem existiert für den Erfüllungsaufwand, aber nicht für den Digitalcheck, ein Vorblatt⁵⁹, das den Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung gesondert aufführt.

Würdigung

Die Angaben zum Digitalcheck in den Gesetzesentwürfen der Bundesregierung sind weder für den Deutschen Bundestag noch für die Öffentlichkeit ausreichend transparent. Nur wenn die originären Digitalchecks veröffentlicht würden, könnten Politik und betroffene Öffentlichkeit Defizite bei der Digitaltauglichkeit von Gesetzen frühzeitig erkennen und diesen entgegenwirken.

Die derzeitige Verankerung des Digitalchecks in einem Kabinettsbeschluss sichert nicht das Ziel der Bundesregierung, den Digitalcheck als festen Bestandteil der Gesetzesvorbereitung zu etablieren. Es ist nicht nachvollziehbar, dass der Digitalcheck – anders als andere Teile der Gesetzesbegründungen, die ebenfalls vom NKR geprüft werden (u. a. Erfüllungsaufwand, Befristung, Evaluierung) – nicht in der GGO enthalten ist.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass der Digitalcheck in der GGO verankert und dessen Ergebnisse in den Gesetzesentwürfen nachvollziehbar dargestellt werden.

⁵⁵ § 42 Absatz 1 GGO i. V. m. § 45 Absatz 2 GGO.

⁵⁶ Siehe Jahresbericht des NKR vom 1. Oktober 2024; S. 32.

⁵⁷ Z. B. Gesetzesentwurf des 29. BAföGÄndG, BT-Drs. 20/11313.

⁵⁸ Z. B. Gesetzesentwurf zur weiteren Digitalisierung der Zwangsvollstreckung, BT-Drs. 20/11310.

⁵⁹ Gemäß Anlage 3 zu § 42 Absatz 1 GGO.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat bestätigt, dass eine Verpflichtung, die Ergebnisse des Digitalchecks in Gesetzes- sowie Verordnungsentwürfen zu dokumentieren, in der GGO umgesetzt werden könnte. Hierzu könnte beispielsweise die Liste der verpflichtenden Bestandteile einer Gesetzesbegründung in § 43 Absatz 1 GGO ergänzt werden.

Abschließende Würdigung

Da das BMI innerhalb der Bundesregierung federführend für die GGO zuständig ist, sollte es mit Nachdruck darauf hinwirken, den Digitalcheck darin zu verankern.

Essers

Mijatovic

Beglaubigt: Rogall, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.