



Regelbasierte Systeme – Lücke in der eGovernment-Diskussion

Verehrte Leserinnen und Leser!

Im nunmehr 10. Jahr von »Verwaltung und Management« – dieses kleine Jubiläum verdient in diesen für Fachzeitschriften schwierigen Zeiten Erwähnung – fällt auf, dass bei der Vielzahl durch unsere Autoren behandelte Themen rund um die Verwaltungsmodernisierung eines allenfalls stiefmütterlich traktiert wurde: der gesamte Komplex der Normsetzung durch die Parlamente. Das verwundert, denn hier schlägt das Herz des öffentlichen Sektors, hier wird über unser aller Lebensqualität bestimmt!

Selbstverständlich ist das Thema der Normsetzung nie ganz von der Bildfläche verschwunden. Das gilt etwa für die Gesetzgebungslehre, die Legistik; aber nach einer Blüte in den späten Achtzigern ist es doch viel stiller um sie geworden. Auch ist etwa die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien im Jahre 2000 novelliert worden, was zum Einbau der ehemaligen »Blauen Prüffragen« beim Erlass von Vorschriften oder zur Ergänzung um einen Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung führte. Aber dass die Normsetzung im Brennpunkt der Modernisierungsbestrebungen läge, lässt sich schwerlich behaupten.

Auch im sogenannten eGovernment liegen die Schwerpunkte woanders. Hier bemüht man sich vor allem um eine Verbesserung der Ausführung dessen, was die Parlamente schon verabschiedet hatten; Stichwörter wie Online-Verwaltung oder Virtuelles Bürgerbüro zeigen das an. Relativ viel diskutiert wird weiter das Vorfeld der Parlamentsarbeit, etwa eDemokratie; Stichwörter wie Transparenz öffentlicher Angelegenheiten über das Internet, E-Mail-Kommunikation mit Politikern, Online-Partizipation oder eVoting belegen es.

Dabei wissen die Parlamentarier selbst am besten, und halten im Gespräch auch nicht damit hinter dem Berg, dass zwischen der Bündelung der öffentlichen Meinung und der Bestimmung des Verwaltungs- und Justizhandelns ein wesentlicher Teil, ja *der* wesentliche Teil ihrer Arbeit liegt, der ebenfalls des Schweißes der Modernisierer wert wäre. Denn auf dem Wege von der »Observation der diversen Regelungsfelder« bis zur »Evaluierung der Wirkungen getroffener Maßnahmen« liegen zahlreiche Schritte, die bislang methodisch relativ schwach untermauert sind: die wert- und politikkonforme Ausrichtung von Maßnahmen, die Festlegung von Rang und Regelungsebene der nötigen Normen, die Einbeziehung externen Sachverständs (reiche als Stichwort »Gentechnologie«), die Simulation von Normfolgen, die konsistente Einfügung von Maßnahmen in geltendes Recht, der Erlass von Ausführungsbestimmungen zur Sicherung ihrer intendierten Anwendung, die gleichwohl erforderliche Offenhaltung der Regelungen für Anpassungen an Kontextveränderungen (»Gesetz auf Probe«, »Sonnenuntergangsgesetze«), die Veröffentlichung intern bei Verwaltung und Justiz sowie extern bei den Normadressaten, die Qualifizierung in Anwendung und Beratung, und weiteres.

Man muss dieser gewaltigen und unser Leben maßgeblich formenden Aufgabe nur einige Erfahrungen gegenüberstellen: Normenflut, Verlust des Überblicks auch bei Wohlmeinenden, dadurch gefördert gewollte wie ungewollte Rechtsbrüche in großer Zahl und abnehmendes Rechtsbewusstsein, Ungleichbehandlung, schlechte Normen, weil zu spät oder »mit heißer Nadel« gemacht, wofür gerade die Gegenwart wieder Anschauungsmaterial liefert. Dann kann man Ansätze zur methodischen Unterstützung der Parlamentsarbeit nur dankbar begrüßen. Und solche kommen jetzt in der Tat zum Vorschein.

»Regelbasierte Systemen«, wie einer der Begriffe für solche Unterstützung lautet, sind eigentlich so neu auch wieder nicht. Von »kybernetischen Maschinen« sprach man schon in der Computer-Steinzeit und verband damit die (oft verfehlt, auf alle Fälle aber verfrühte) Vision einer korrekt gesteuerten und von jedem nachprüfaren öffentlichen Verwaltung. Einen Höhepunkt erlebten Expertensysteme, Wissensbasierte Systeme und ähnliche Ansätze dann in den achtziger Jahren – aber auch um sie wurde es still. Waren sie zu eng auf Rechtsanwendung angelegt? War damit die Zielgruppe zu speziell? War die Informationstechnik noch nicht weit genug? Waren Bezeichnungen wie »künstliche Intelligenz« selbst letztlich diskreditierend?

Wie dem auch sei: Heute herrschen ganz andere Verhältnisse und Voraussetzungen. Software- und Hardwaretechnologie haben große Fortschritte gemacht, die Informationstechnik-Ausstattung des öffentlichen, aber auch des privatwirtschaftlichen und bürgerschaftlichen Sektors weist eine erhebliche Dichte auf, die Kenntnisse im Umgang mit Informationstechnik bei Belegschaften und der Bevölkerung generell sind deutlich gewachsen. Nicht zuletzt aber ist das Bewusstsein der Notwendigkeit von »Governance« gewachsen, verstanden als regelnde Betrachtung und Gestaltung von Government, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im kybernetischen Sinne der gedanklichen Reflektion allen tatsächlichen Handelns, als Auseinandersetzung mit dem »Sein« vom Gesichtspunkt des »Sollens« aus. »Good Governance« liefert dafür Kriterien wie demokratisch, rechtmäßig, nachhaltig, transparent, partizipativ, sozial-integrativ oder effizient; »eGovernance« richtet die Regelkreise der Gestaltung an den Herausforderungen der Informationsgesellschaft aus und nutzt deren technische Potenziale.

In einer solchen Umgebung stellen sich nun regelbasierte Systeme in neuem Licht dar. Das konnte man jetzt auf einer Veranstaltung des Fraunhofer-Instituts für offene Kommunikationssysteme in Berlin erfahren, wo Beispiele aus den Niederlanden, Deutschland und Australien überzeugten (siehe <http://www.fokus.fraunhofer.de/egovernance>). Wir werden noch in diesem Jahr detaillierter über diese Anwendungen berichten. Über Parlaments-Informationssysteme oder eine Workflow-Unterstützung von Normsetzungsprozessen (wie sie bei eLegislation des Deutschen Bundestages in Arbeit ist) weit hinaus geht es hier tatsächlich um den Kern parlamentarischer Arbeit: Normen werden programmiert – und so auf Logik und Konsistenz überprüfbar; Normfolgen werden, jedenfalls zum Teil, simulierbar, Entscheidungen überzeugender begründbar; die Systeme lassen sich über »Links« zu Gesetzestexten, Ausführungsbestimmungen, Gerichtsurteilen, Kommentaren, verwandten Normen, ähnlichen Vorhaben anderer Stellen und vielem anderen verknüpfen; sie ermöglichen eine gezielte Qualifizierung der Normanwender wie der Normadressaten; sie tragen, auch damit, zu einem regelgerechten Normvollzug bei; sie erlauben den Adressaten die Simulation ihrer Ansprüche; sie machen Erfahrungen und Wirkungen von Vorschriften sammel- und auswertbar; und vieles andere mehr.

Damit sind nun viel bessere Voraussetzungen gegeben, regelbasierte Systeme in ein eGovernance einzubetten, sie zu einer Art Attraktor für »Begleitinformation« zu machen, wie sie idealer Weise für den gesamten »Lebenszyklus« durch ein Parlament erlassener Vorschriften und Programme als nötig erscheint. Selbstverständlich sind wir hier auch am Beginn vieler Fragen, die zu beantworten sich aber lohnen würde: Wie soll die Organisation aussehen, also welche Teilaufgaben sind von wem zu übernehmen? An die Parlamente mit ihren eigenen Untergliederungen, an die Fachleute in den Ministerien, die Software- und Beratungshäuser, die Verbände und die Öffentlichkeit ist zu denken. Welche Bremsklötze sind im Weg, bevor regelbasierte Systeme ihr Potenzial als »Scharniere« in den Kommunikationsketten zwischen Parlament und Normadressat ausspielen können? Wie vertragen sich die politischen Prozesse mit Systematik und Transparenz, wie sie regelbasierten Systemen innewohnt? Aber die in der derzeitigen Modernisierungsdebatte zwischen Vorbereitung und Ausführung öffentlichen Handelns klaffende Lücke über regelbasierte Systeme schließen zu helfen, ist allemal des Versuchs wert.

Mit den besten Wünschen

Univ.-Professor Dr. Heinrich Reinermann, DHV Speyer