

Perspektiven der Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung

Tagungsbericht: Symposium „Wissen sie, was sie tun? Perspektiven der Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung“

*Veranstalter: sofia Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse
6. bis 8. Oktober 2008, Evangelische Akademie Loccum*

Wie ist es in Deutschland eigentlich um die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) bestellt? Manche unken, wenn sie das Zeitliche nicht bereits gesegnet hat, stünde ihr baldiges Ende kurz bevor. Andere wiederum preisen den innovativen Charakter der GFA, da sich die bisherige Geschichte des schriftlichen Rechts doch noch bis vor nicht allzu langer Zeit durch das Ausbleiben systematischer Abschätzungen von Gesetzesfolgen auszeichnete. Solche Stimmen wollen daher allenfalls erste Geburtswehen bei der bisherigen Entwicklung und Anwendung der Gesetzesfolgenabschätzung einräumen.

Eine anwendungsorientierte Verortung des Status quo zwischen diesen konträren Positionen mit der damit einhergehenden Frage, welche Schlussfolgerungen denn zur weiteren Entwicklung der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland zu ziehen sind, bildeten in dem Symposium Ziel und Herausforderung zugleich. Die Initiatoren, Prof. Kilian Bizer (Universität Göttingen) und Prof. Martin Führ (Hochschule Darmstadt), luden zu diesem Zweck als Vertreter der sofia Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse zum gemeinsamen Erfahrungsaustausch von Vertretern aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik in die Evangelische Akademie Loccum.

Im ersten Themenblock, der unter der Leitfrage „GFA: Wo stehen wir – was muss besser werden?“ stand, wurde jeweils die Perspektive von Wissenschaft, Verwaltung und Politik auf die hiesige Gesetzesfolgenabschätzung vorgestellt. Die Wissenschaft wurde an dieser Stelle von Martin Führ vertreten. Als Sprachrohr für die Verwaltung auf Bundes- und Landesebene kamen Dr. Reinhard Timmer vom Bundesministerium des Innern, Dr. Klaus Neuser von der niedersächsischen Staatskanzlei und Heinrich Plückelmann von der brandenburgischen Staatskanzlei ausgiebig zu Wort. Die perspektivische

Rundumschau wurde durch Heiner Bartling, Mitglied des niedersächsischen Landtages und vormals niedersächsischer Innenminister, mit einem Vortrag zur politischen Sichtweise auf die GFA abgerundet.

Am zweiten Tag stand dann zunächst unter dem Motto „Von Nachbarn lernen?“ ein Praxisvergleich mit den GFA-Erfahrungen auf internationaler Ebene auf dem Programm. Lorenzo Allio von der OECD lieferte den hierzu nötigen Überblicksvortrag. Am konkreten Beispiel von Österreich und der Schweiz boten im Anschluss Dr. Brigitte Windisch vom Verfassungsdienst des österreichischen Bundeskanzleramts und Prof. Luzius Mader vom Schweizer Bundesamt für Justiz tiefere Einblicke in den Stand der Anwendung und aktuelle Entwicklungstendenzen der GFA in ihren Ländern.

Der Nachmittag bot dann Gelegenheit, im Rahmen von Arbeitsgruppen mit Themen von B wie Bürokratiekosten bis V wie Verhaltensprognose ausgewählte Problemfelder der Gesetzesfolgenabschätzung zu diskutieren. Die Teilnehmer fanden sich danach wieder zum gemeinsamen Abschluss des Sitzungstages bei den beiden Vorträgen von Kilian Bizer und Stephan Förster vom mecklenburg-vorpommerschen Innenministerium zusammen, die das Verhältnis von Standardkostenmodell und Gesetzesfolgenabschätzung zum Thema hatten. Überraschend, da vom regulären Tagungsprogramm abweichend, war der Vortrag von Wolf-Michael Catenhusen vom Nationalen Normenkontrollrat. Dieser brachte zur fortgeschrittenen Tageszeit nicht nur eine weitere Perspektive auf die GFA ins Spiel, sondern lieferte für die nun folgende Abschlussrunde zum Ausklang des Tages reichlich Diskussionsstoff. Vor allem die Einforderung von Qualitätsstandards für die GFA durch die anwesenden Vertreter der Wissenschaft bot hierbei eine starke Reibungsfläche zur praxisorientierten Perspektive von Politik und Verwaltung. Durch die nun deutlich wahrnehmbare Zuspitzung von verschiedenen und durchaus konträren Positionen erreichte die Tagung an dieser Stelle wahrnehmbar ihren Höhepunkt.

Um so mehr war es zu begrüßen, dass eben diese Punkte in der Podiumsdiskussion am dritten und letzten Tag der Tagung wieder aufgegriffen wurden. Zunächst erinnerte Heiko Rottmann vom Bundeskanzleramt aber mit seinem Vortrag zur Frage „Quo vadis GFA?“ daran, dass mit der Loccumer GFA-Tagung neben einer Bestandsaufnahme auch die Hoffnung verknüpft war, etwas über mögliche Wege zur Weiterentwicklung der Gesetzesfolgenabschätzung zu lernen.

Rottmann selbst führte an, dass in der Bundespolitik der Weg zur Stärkung der GFA bereits mit der Einführung des Standardkostenmodells und der

Vermeidung von Bürokratielasten eingeschlagen und mit dem neuen Regierungsprogramm auch weiterhin fortgeführt werden wird. Dies bildete die hilfreiche Brücke für die abschließende Podiumsdiskussion, in der abwechselnd wiederum Vertreter von Wissenschaft, Politik und Verwaltung zu Wort kamen.

Was aber konnte ein interessierter Zuhörer aus den drei Sitzungstagen, insbesondere hinsichtlich derzeitiger Problemfelder und daraus abzuleitender Schritte zur Weiterentwicklung der Gesetzesfolgenabschätzung, mitnehmen? Augenscheinlich und die Tagung weitgehend tragend war der Gegensatz zwischen der methodisch-theoretischen Perspektive der Wissenschaft und der praxisorientierten Sichtweise der Verwaltung. Das zu Beginn der Tagung von Martin Führ formulierte Idealbild einer GFA bildete dabei den Ausgangspunkt für die verschiedenen Diskussionsstränge.

Laut Führ liegt der Wert der Gesetzesfolgenabschätzung aus wissenschaftlicher Sicht vor allem darin, eine rationalere Form der Gesetzgebung erreichbar zu machen. Unter Berücksichtigung der materiellen Anforderungen der Verfassung (Bestimmtheitsgebot, Gleichheitsgrundsatz, Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) solle die GFA dazu beitragen, dass ein Gesetz rational und somit vernünftig nach den Prinzipien der Aufklärung ist. Den Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung in diesem Sinne operationalisierbar zu machen, wurde von den Vertretern der Wissenschaft als Herausforderung angenommen. Der Gesetzgeber sei hierauf angewiesen, da er bei der Formulierung eines Gesetzes stets vor der Aufgabe stehe, einen „rechtlichen Maßanzug“ zu schneiden, der dem Normadressaten (Haushalte und Unternehmen) eine möglichst ungehinderte Bewegungsfreiheit erlaube. Die folgerichtige Orientierung an der Verhältnismäßigkeit eines staatlichen Eingriffs in die Freiheit der Normadressaten wäre letztlich gleichzusetzen mit dem ökonomischen Prinzip, welches die Suche nach einem möglichst effizienten Mitteleinsatz umschreibt. Im Ergebnis der interdisziplinären GFA-Analyse solle deshalb stets die Verdeutlichung des „mildesten“ Mittels stehen, das die Erreichung eines gesetzten Ziels gerade noch erlaubt.

Im Kern handelt es sich aus Sicht der Wissenschaft bei der GFA somit um eine Nutzen-Kosten-Analyse mit einem zunächst zu verdeutlichenden Zielerreichungsgrad (Nutzen eines Gesetzes) als Ausgangspunkt, welcher dann dem Aufwand für einen Adressaten (Kosten) gegenübergestellt wird. Ganz im Kant'schen Sinne wäre nämlich eine höhere Rationalität vor allem dann erreichbar, wenn auch nach dem Hineinversetzen in die Situation des Normadressaten ein geplantes Gesetz für den Gesetzgeber immer noch sinnvoll erscheint. Im Kern müsse hierzu eine standardisierte Nutzen-Kosten-Analyse

entwickelt werden, um die erwünschte Rationalitätssteigerung in der Gesetzgebung erreichbar zu machen. Durch die naturgegebene Orientierung des Gesetzgebers am Allgemeinwohl ist aus Sicht der Wissenschaft hierzu eine noch zu entwickelnde Methodik nötig, die neben ökonomischen auch soziale und ökologische Wirkungen möglichst durch eine entsprechende Quantifizierung berücksichtigt.

Für die Vertreter der Verwaltung war der Rationalitätsbeitrag der Gesetzesfolgenabschätzung auf Grundlage der von Führ umschriebenen Nutzen-Kosten-Analyse nur schwer vorstellbar. So wurde beispielsweise hinterfragt, ob eine Nutzen-Kosten-Analyse wirklich als alleinige Entscheidungsgrundlage dienen könne, da es doch stets Aufgabe der Politik bleiben müsse, die Ratio von Zielen festzulegen. Dies sei vor allem der Fall, wenn mehrere Alternativen, die allesamt verfassungskonform sind, miteinander verglichen werden sollen. Die anwesenden Vertreter der Verwaltung wurden daher nicht müde zu betonen, dass vor allem die Übernahme einer Führungsfunktion durch die Politik bei der für eine GFA nötigen Zielformulierung, beispielsweise durch eine Stellungnahme der Bundesregierung, gefragt sei. Die Nutzen-Kosten-Analyse könne deshalb niemals die alleinige Entscheidungsgrundlage sein. Stattdessen müsse eine solche Nutzen-Kosten-Analyse immer als politischer Prozess verstanden werden, da auch eine noch so professionell durchgeführte GFA noch nichts über die politische Umsetzbarkeit einer Alternative aussage. Hieran zeigte sich, dass eine gelungene Gesetzesfolgenabschätzung nicht nur eine administrative, sondern auch eine politische Herausforderung darstellt.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Notwendigkeiten zur methodischen Weiterentwicklung der GFA waren sich Verwaltung und Wissenschaft durchaus einig. Eine strukturiertere und umfangreichere Gesetzesfolgenabschätzung erschien vielen Teilnehmern wichtig. Grundsätzlich seien hierzu die Folgewirkungen für die Normadressaten bereits auf der Ressortebene stärker zu berücksichtigen. Dies setze voraus, dass Betroffene frühzeitig konsultiert werden. Um die Aussagekraft der GFA zu erhöhen, solle die Durchführung im Idealfall zudem ex-ante und nicht ex-post vonstatten gehen. Denn nur so sei eine wirkliche Wirkungsabschätzung von Alternativen machbar, wodurch eine Gesetzesfolgenabschätzung auch im politischen Prozess an Glaubwürdigkeit gewinnen würde. Auch hinsichtlich der nötigen Einbeziehung einer Nulloption, als eine mögliche Alternative zum Aufzeigen der Folgen des „Nichtstuns“, stimmten Wissenschaft und Verwaltung überein.

Gerade die anwesenden Vertreter der Verwaltung bezweifelten jedoch, ob die von der Wissenschaft umrissene Methodik der Nutzen-Kosten-Analyse in der Anwendungspraxis mit einem vertretbaren Aufwand durchführbar ist. Allgemein erschien ihnen der wissenschaftliche Anspruch an die Gesetzesfolgenabschätzung als zu hoch angesetzt. Entsprechend vertraten sie die Meinung, dass die GFA im Sinne eines Leitbildes eher verbal und kaum quantifizierend ausfallen könne. Kilian Bizer führte demgegenüber an, dass die Abwägung von Nutzen und Kosten entscheidend sei. Deren Quantifizierung müsse aber nicht zwingend vorgeschrieben sein. Die GFA könne immer nur abhängig von der Datenlage, also mehr oder weniger quantifizierend und monetarisierend, durchgeführt werden. Jedoch müsse begründet werden, weshalb eine Quantifizierung im jeweils vorliegenden Fall gerade nicht möglich war. Schließlich dürfe die Gesetzesfolgenabschätzung keineswegs als deterministisch verstanden werden, sondern habe nur die Funktion einer Entscheidungshilfe. Trotzdem müsse sie aber stets in der Lage sein, die beste Alternative aufzuzeigen, so Bizer. Ein Fazit dieses Diskussionspunkts war, dass im jeweiligen Anwendungsfall entschieden werden sollte, welcher Umfang für die konkret vorzunehmende GFA wirklich sinnvoll erscheint.

In diesem Zusammenhang konkretisierten die Vertreter der Wissenschaft dann auch ihr Idealbild einer Gesetzesfolgenabschätzung. Die Nutzen-Kosten-Analyse sei zwar als grundsätzlicher Standard zu verstehen, solle aber in keinem Fall einer pragmatischen Nutzung vorhandener Informationen im Wege stehen. Anstelle von Leitfäden zur methodischen Umsetzung einer idealisierten Nutzen-Kosten-Analyse forderten die anwesenden Wissenschaftler daher vielmehr die Ausbildung einer ausgeprägten Analysekultur. Bereits jetzt würden zwar viele Elemente einer GFA oft eher unbewusst in der Anwendungspraxis befolgt. Was fehle, sei jedoch eine bewusste und nach außen hin transparente sowie verbindliche Verpflichtung zur Durchführung einer guten Gesetzesfolgenabschätzung. Allgemein müsse hierfür von den Durchführenden aus Sicht der Wissenschaft bewusst mehr Rationalität gewagt werden. Die Verwaltung hielt entgegen, dass durch die Einführung des Standardkostenmodells bereits erste Erfolge in dieser Richtung erzielt werden konnten. So habe das Standardkostenmodell bereits zu einem Bewusstseinswandel innerhalb der Verwaltung geführt. Indem sich ein Bürokrat anders als früher nun vor Inkrafttreten einer neuen Informationspflicht frage, ob diese wirklich notwendig sei und ob sie nicht begrenzter ausgestaltet werden könne, sei bereits ein erster Schritt auf dem Weg zur GFA getan. Wissenschaft und Verwaltung waren sich daher an diesem Punkt weitgehend einig, dass die

Einführung des Standardkostenmodells durch eine Erhöhung des Kostenbewusstseins innerhalb der Verwaltung durchaus als Erfolg zu werten ist.

An verschiedenen Stellen wurde daneben deutlich, dass neben der Methodik vor allem der Aspekt der Institutionalisierung zu den wichtigen Baustellen der Gesetzesfolgenabschätzung gehört. Es stellte sich diesbezüglich die Frage, ob die im Vergleich zu Deutschland weiter gediehenen Erfahrungen mit der GFA in Ländern wie Großbritannien auch hierzulande nutzbar gemacht werden könnten. Den Vertretern der Verwaltung erschien es dabei mehr als fraglich, ob die Durchführung einer umfangreichen GFA mit breiter Methodenkompetenz in Deutschland unter institutionellen Gesichtspunkten realistisch ist. Als Haupthindernis zur Etablierung einer begleitenden Qualitätssicherung der Gesetzesfolgenabschätzung, beispielsweise in Form eines Expertenpanels, wurde von den Tagungsteilnehmern immer wieder das Ressortprinzip in der Ministerialbürokratie angeführt. Kein Ministerium wolle sich zu „früh in die Karten schauen lassen“, was in der Folge einer frühzeitigen und transparenten Form der Alternativenbewertung entgegenstehe.

Weitgehend offen blieb in der Folge deshalb der Punkt, wie der für die Durchführung einer interdisziplinären Gesetzesfolgenabschätzung nötige Zugriff auf Methodenkompetenzen institutionell ausgestaltet werden könnte. Es deutete sich jedoch an, dass zur Durchführung einer ernstzunehmenden GFA zwangsläufig eine interdisziplinäre Zusammenarbeit notwendig ist und die Ressortbrille abgelegt werden muss. Der Vertreter des Normenkontrollrats, Herr Catenhusen, stimmte dem zu, gab jedoch zu bedenken, dass eine Aufgabe des Ressortprinzips einer Revolution im Parlament gleichkommen würde. Kilian Bizer regte an, eine bestimmte Anzahl von Pilotprojekten in verschiedenen Ressorts aufzulegen, um die umrissene GFA zu testen. Aus den gemachten Erfahrungen ließe sich dann ein gemeinschaftliches Nachdenken über Ressortgrenzen hinweg anregen. Um die Gesetzesfolgenabschätzung durch eine bessere Institutionalisierung zu stärken, wurde ferner die Errichtung einer unabhängigen Stelle zur Qualitätskontrolle der GFA intensiv diskutiert. Im Falle des Standardkostenmodells wurde mit dem Nationalen Normenkontrollrat bereits ein „Methodenwächter“ geschaffen, der ressortübergreifend agiert und Gesetzentwürfe ex ante hinsichtlich der Bürokratiekostenbelastung von Unternehmen prüft. Es stellte sich in der Diskussion immer wieder die Frage, ob eine entsprechende Instanz auch im Falle der GFA zur Qualitätssicherung geschaffen werden könne bzw. müsse. Strittig waren in diesem Zusammenhang die Befugnisse eines solchen GFA-Kontrollrats.

Vertreter der Verwaltung betonten beispielsweise, dass ihm nicht die Macht zukommen dürfe, Gesetze zurückzuweisen.

„Quo Vadis GFA?“ Die Loccumer Tagung verdeutlichte, dass die GFA kein Allheilmittel darstellt und Skepsis durchaus berechtigt ist. Aber eben diese Kritik ist es freilich, die die Weiterentwicklung der Gesetzesfolgenabschätzung voranbringt. Des Weiteren muss sich die Politik im Klaren sein, dass eine Gesetzesfolgenabschätzung keine „Wirkungsbeweise“, sondern nur Wirkungsprognosen liefern kann. Das Leistungsvermögen der GFA ist somit immer als begrenzt anzuerkennen, sodass eine selektive Nutzung der GFA völlig gerechtfertigt ist. Die Diskussion zeigte jedoch, dass die Regierung, aber auch der Gesetzgeber mit der GFA ein durchaus taugliches Instrument erhält, mit welchem sich die Rationalität in der Gesetzgebung steigern lässt. Die Gesetzesfolgenabschätzung ist zwar keine Garantie für gute Gesetzgebung, sie leistet aber einen wichtigen Beitrag. Dies setzt freilich von allen Beteiligten eine allgemeine Verpflichtung zur GFA voraus.

Entscheidend bei der Neuregelung ist, dass der Adressatenkreis stärker eingebunden wird. Als eine besondere Herausforderung für die Gesetzesfolgenabschätzung muss das Ressortprinzip gesehen werden. Die Politik erkannte ebenfalls diese Problematik an und wies darauf hin, dass das Ressortprinzip wohl auch weiterhin fortbestehen werde und momentan daran nicht zu rütteln sei. Daraus ergibt sich für die Zukunft die große Schwierigkeit, eine begleitende methodische Unterstützung der GFA-Durchführenden innerhalb der Ministerialbürokratie zu institutionalisieren, was eine wesentliche Forderung seitens der Wissenschaft darstellt. Eine weitere Herausforderung zur institutionellen Stärkung der GFA ist in diesem Zusammenhang der zukünftige Aufbau einer unabhängigen Kontrollinstanz, die Gesetzesfolgenabschätzungen auf ihre Qualität hin untersucht. Einer solchen Institution darf nicht die Macht zuteil werden, Gesetze zurückzuweisen. Dies würde gegen das Demokratieprinzip verstoßen. Wie im Falle des Normenkontrollrats für das Standardkostenmodell könnte eine solche Institution jedoch als unterstützende und beratende Instanz von zentraler Bedeutung sein.

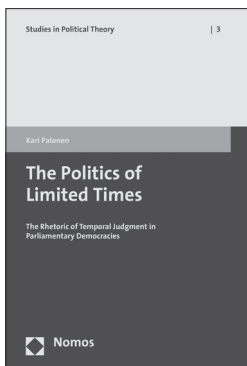
Die Diskussion rund um die GFA befindet sich damit in einem Stadium, in dem man von einem soliden Fundament der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland ausgehen kann und nicht mehr über die Sinnhaftigkeit des Ansatzes zu diskutieren braucht. Abschließend bleibt deshalb nur noch einmal die Kernforderung der Wissenschaft hervorzuheben: Zur Weiterentwicklung der Gesetzesfolgenabschätzung muss sich vor allem eine allgemeine „Culture of Analysis“ entwickeln. Nicht zuletzt durch eine stärkere Sensibilisierung

aller Beteiligten bezüglich des Analysegedankens lässt sich das gewünschte „Mehr“ an Rationalität in der Gesetzgebung erreichen. Dieses „Mehr“ an Rationalität hat auch ökonomisch bessere Ergebnisse zur Folge, da die Rechtfertigung staatlichen Handelns zu einer sorgfältigeren Abwägung der Argumente führt. Und eben hierbei hilft die Gesetzesfolgenabschätzung unbestritten.

Korrespondenzanschriften:

Dipl.- Volksw. Jörg Thomä
Platz der Göttinger Sieben 3
37073 Göttingen
E-Mail: joerg.thomae@wiwi.uni-goettingen.de
Web: www.economics.uni-goettingen.de/bizer

Dipl.- Volksw. Lukas Krüger
Platz der Göttinger Sieben 3
37073 Göttingen
E-Mail: lukas.krueger@wiwi.uni-goettingen.de
Web: www.economics.uni-goettingen.de/bizer



The Politics of Limited Times
The Rhetoric of Temporal Judgment
in Parliamentary Democracies
Von Prof. Kari Palonen
2008, 264 S., brosch., 44,-€,
ISBN 978-3-8329-3804-8
(Studies in Political Theory, Bd. 3)

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos