



Die
Bundesregierung

Moderner Staat - Moderne Verwaltung

Deutschland
erneuern.

Moderner Staat – Moderne Verwaltung

Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung

Autoren:

Prof. Dr. Carl Böhret
Dr. Götz Konzendorf

unter Mitarbeit von Jürgen Intveen

im Auftrag
des Bundesministeriums des Innern und des
Innenministeriums Baden-Württemberg

www.staat-modern.de

www.verwaltungsreform-bw.de

Impressum

Herausgeber:
Bundesministerium des Innern
Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

in Zusammenarbeit mit dem

Innenministerium Baden-Württemberg
Dorotheenstraße 6
70137 Stuttgart

Umschlaggestaltung:
fischerAppelt Kommunikation GmbH, Hamburg

Druck:
Druck Center Meckenheim GmbH, Meckenheim

Stand: Juli 2000

Inhalt

Vorwort	5
Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung	
1. Einleitung: Warum Gesetzesfolgenabschätzung?.....	6
2. Gesetzesfolgenabschätzung: Grundlagen	7
Was ist GFA?	7
Wo setzt GFA an?	7
Was bringen die einzelnen Module?.....	8
Wie ist dieser Leitfaden im Weiteren aufgebaut?	8
3. Die drei Module der GFA.....	9
3.1 Prospektive GFA	9
Fragestellungen und Instrumente der prospektiven GFA	9
Grundzüge des Vorgehens	11
3.2 Begleitende GFA	14
Fragestellungen und Instrumente der begleitenden GFA	14
Grundzüge des Vorgehens	17
3.3 Retrospektive GFA	19
Fragestellungen und Instrumente der retrospektiven GFA	19
Grundzüge des Vorgehens	21
4. Hinweise für Anwender	25
Ausgewählte Literatur zum Leitfaden	26

Vorwort

Für Bund und Länder ist die höhere Akzeptanz und Wirksamkeit von Recht ein wichtiger Reformbereich der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Erklärtes Ziel hierbei ist, die Qualität der Rechtsvorschriften zu verbessern und die Regelungsdichte zu verringern. Einen Beitrag dazu kann die Gesetzesfolgenabschätzung leisten.

Verschiedene Einzelbeispiele haben gezeigt, dass Gesetzesfolgenabschätzungen erfolgreich durchgeführt werden können. Eine Systematisierung und Verallgemeinerung dieser Erfahrungen gab es bisher jedoch nicht. In einem gemeinsamen Projekt des Bundesministeriums des Innern mit dem Innenministerium Baden-Württemberg und der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer entstanden daher ein Leitfaden und ein Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung als Unterstützung für die Praxis.

Der vorliegende **Leitfaden** soll praxisorientiert den Einstieg in diese Thematik erleichtern. In verständlicher und knapper Form werden die unterschiedlichen Methoden und die wichtigsten Verfahrensschritte der Gesetzesfolgenabschätzung dargestellt. Der Leitfaden hilft, die geeignetste Methode und den zweckmäßigsten Umfang der Gesetzesfolgenabschätzung auszuwählen. Er enthält weiterhin Hinweise, welche Ergebnisse bei der Anwendung der verschiedenen Methoden zu erwarten sind.

Im **Handbuch** werden die Methoden ausführlicher und vertieft dargestellt, mit denen man bei vorherigen, begleitenden und nachträglichen Gesetzesfolgenabschätzungen zu überprüfbar Ergebnissen kommt. Die Anleitungen und Kommentierungen zu den einzelnen Schritten sind mit Beispielen unterlegt. Das Handbuch enthält als Arbeitshilfe auch Hinweise, wie Art und Umfang der durchzuführenden Gesetzesfolgenabschätzung sinnvoll den zeitlichen oder finanziellen Rahmenbedingungen oder den zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen angepasst werden können.

Die Erstellung des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung mit dem Handbuch ist ein Projekt des am 1. Dezember 1999 beschlossenen Programms der Bundesregierung „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“. Ziel ist die Erneuerung von Staat und Gesellschaft in einer umfassenden Reforminitiative. Eine ausführliche Darstellung des Programms mit aktuellen Informationen ist im Internet unter www.staat-modern.de zu finden.

Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung

1. Einleitung: Warum Gesetzesfolgenabschätzung?

Die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) ist ein wichtiger Beitrag zur Reform der Staatstätigkeit und zur Verwaltungsmodernisierung. Als Verfahren zur Rechtsoptimierung trägt sie zur Verminderung der Regelungsmenge, zum sparsamen Umgang mit knappen Ressourcen und zur Vermeidung von Akzeptanzverlusten bei. Sie soll prinzipiell weniger, dafür bessere, schlankere und leichter verstehbare Regelungen ermöglichen und damit auch deren Befolgbarkeit und Vollziehbarkeit fördern.

Gesetzesfolgenabschätzung soll helfen, die wahrscheinlichen Folgen und Nebenwirkungen rechtsförmiger Regelungsvorhaben zu ermitteln und zu beurteilen. Geltende Rechtsvorschriften können auf ihre Bewährung hin geprüft werden. Sie soll insbesondere bei Rechtsvorschriften mit beträchtlicher Wirkungsbreite und erheblichen Folgen angewendet werden. Sie muss Zukunftsperspektiven und Entwicklungen (Gesellschaft, Umwelt; Europäisierung, Globalisierung) berücksichtigen und in die Folgenabschätzung einbeziehen. Das unterscheidet den heutigen - umfassenderen - Anspruch von den Gesetzestests und Prüflisten der 80er und 90er Jahre.

Die Gesetzesfolgenabschätzung soll den politisch-administrativen Prozess der Gesetzgebung unterstützen und zu seiner Rationalisierung beitragen. Sie ersetzt nicht die politische Entscheidungs- und Handlungsverantwortung. Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, sie in das Regierungssystem zu integrieren; so z.B. als Anweisungen in den Geschäftsordnungen politisch-administrativer Instanzen oder in Form von Normprüfstellen neuen Typs.

Dieser Leitfaden ermöglicht einen raschen Einstieg in die GFA. Er bietet einen Überblick über die Möglichkeiten und Vorgehensweisen der GFA. Er soll die Entscheidung erleichtern, ob eine GFA erwogen werden kann, ob sie vollständig vorgenommen oder ob sie auf ausgewählte Verfahren beschränkt werden soll. Für die Konzeption, Durchführung und Auswertung einer GFA steht ein ausführliches Handbuch zur Verfügung, das viele praxiserprobte Beispiele enthält.

Der vorliegende Leitfaden und das Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung wurden erstellt am Lehrstuhl für Politikwissenschaft der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und des Innenministeriums Baden-Württemberg.

Für Anregungen bei der Entwicklung und Erprobung der Methodik der Gesetzesfolgenabschätzung sowie für die Erstellung von Leitfaden und Handbuch danken wir allen in- und ausländischen Beratern und Kommentatoren.

Speyer, im Juni 2000

Carl Böhret/Götz Konzendorf

2. Gesetzesfolgenabschätzung: Grundlagen

Was ist GFA?

Gesetzesfolgenabschätzung ist ein Verfahren zur Erkundung und vergleichenden Bewertung von Folgen beabsichtigter bzw. in Kraft getretener Rechtsvorschriften. Sie dient

- der expertengestützten Entwicklung von Regelungsalternativen und deren vergleichender Folgenbeurteilung,
- der Überprüfung von Entwürfen nach bestimmten Kriterien wie Kosten/Wirksamkeit, Verständlichkeit,
- der laufenden oder zeitpunktbezogenen Evaluierung der tatsächlich eingetretenen Wirkungen in Kraft gesetzter Rechtsvorschriften (Bewährungsprüfung).

Wo setzt GFA an?

Aus den Anforderungen unterschiedlicher Stadien der Gesetzgebung wurden drei GFA-Bausteine (Module) abgeleitet:

- Die prospektive GFA (pGFA) als vorausschauendes Verfahren der Folgenabschätzung auf der Basis von Regelungsalternativen.
- Die begleitende GFA (bGFA) als vorausschauendes Verfahren auf der Basis eines rechtsförmigen Entwurfs.
- Die retrospektive GFA (rGFA) als rückschauendes Verfahren auf der Basis einer in Kraft getretenen Rechtsvorschrift.

Diese drei Module können als durchgängiges Verfahren oder auch einzeln verwendet werden. Die folgende Tabelle beschreibt hierzu in Kurzform wichtige Merkmale.

Tabelle: Die GFA-Module und ihre Merkmale

Merkmal Modul	Zeitpunkt	Zentrale Fragestellungen	Erwartbares Ergebnis
pGFA	Bei beabsichtigter rechtsförmiger Regelung und zur Grobprüfung der Regelungsnotwendigkeit	Welche Regelungsalternative verspricht die bestmögliche Zielerreichung? Welche Effekte sind wo für wen und wann zu erwarten?	Auswahl einer optimalen Regelungsalternative; ggf. auch Nicht-Regelung
bGFA	Im Entwurfstadium sowie zum Test und zur Prüfung von Entwürfen oder ausgewählter Teile	Sind die geplanten Regelungen für Normadressaten geeignet, für das Regelungsfeld treffend, sind Be- und Entlastungen optimierbar?	Bestätigung, Ergänzung, Verbesserung des Entwurfs und von Entwurfsteilen
rGFA	Einige Zeit nach Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift, wenn Anwendungserfahrungen vorliegen	Konnten Regelungsziele erreicht werden? Ist eine Novellierung ratsam?	Grad der Bewährung (z.B. Zielerreichung, Akzeptanz); erforderliche Änderungen

Was bringen die einzelnen Module?

Die GFA stellt politisch-administrativen Entscheidungsträgern Informationen über vorhersehbare Folgen von Regelungsalternativen bereit (pGFA). Sie liefert frühzeitig Hinweise auf spätere Befolgbarkeit und Vollziehbarkeit von Rechtsvorschriften, einschließlich der zu erwartenden Be- und Entlastungen (bGFA). Bewährungsprüfungen ermitteln als nachträgliche Kontrolle den Zielerreichungsgrad und die Akzeptanz der in Kraft gesetzten Rechtsvorschriften bei den Normadressaten (rGFA).

Wie ist dieser Leitfaden im Weiteren aufgebaut?

Dieser Leitfaden skizziert grundlegende Merkmale der drei GFA-Module. Er schlägt für jedes Modul zweckmäßige Ansatzpunkte vor und gibt Hinweise für die Durchführung der GFA.

Zunächst wird jedes Modul in seiner Zielsetzung beschrieben, dann werden typische Fragestellungen angegeben, die die jeweilige Untersuchung anleiten. Anschließend wird skizziert, was mit dem jeweiligen Modul erreicht wird. Es folgt ein Abschnitt, in dem wichtigen Aufgaben- und Fragestellungen geeignete Verfahren und Instrumente zugeordnet werden. Abschließend werden die Grundzüge des Vorgehens beschrieben und in Diagrammen dargestellt. Es lassen sich jeweils eine Konzeptions-, eine Durchführungs- und eine Auswertungsphase unterscheiden.

Die in diesem Leitfaden dargestellten Vorgehensweisen sind aus praktischen Erfahrungen gewonnen worden. Dabei zeigte sich, dass nicht alle Verfahren und Instrumente für jedes Gesetzgebungsvorhaben gleichermaßen geeignet sind. Die Auswahl der Prüfkriterien, Verfahren und Instrumente ist bei jeder GFA neu vorzunehmen und richtet sich nach den Regelungszielen, den Eigenheiten des Regelungsfeldes, der Untersuchungsabsicht und den verfügbaren Ressourcen (Zeit, Personal, Finanzen). Diese Flexibilität darf aber nicht zu einem Verzicht auf die wesentlichen Elemente verleiten. Die absichtsgetreue Konzipierung, die Stringenz bei der Durchführung und die methodische Kompetenz bei der Auswertung sind unverzichtbar, um den vollen Nutzen der GFA zu entfalten.

Fachbegriffe, Verfahren und Instrumente, die in diesem Leitfaden verwendet werden, sind im Handbuch zur GFA ausführlich erläutert.

3. Die drei Module der GFA

3.1 Prospektive GFA

Die prospektive GFA dient der Entwicklung von Regelungsalternativen, deren vergleichender Folgenbeurteilung und der daraus zu ermittelnden optimalen Regelungsmöglichkeit. Grundlage ist eine Regelungszintention. Die Betrachtungsweise ist vorausschauend.

Sie kann eingesetzt werden, um

- die Notwendigkeit einer rechtsförmigen Regelung zu ermitteln,
- Regelungsalternativen zu entwickeln und auf ihre wahrscheinlichen Folgen (Wirkungen, Belastungen, gesellschaftliche Entwicklungen) abzuschätzen und vergleichend zu bewerten,
- die Zweckmäßigkeit der Regelungsalternative zu erfassen,
- die optimale Regelungsalternative herauszufinden.

Typische Fragestellungen für die prospektive GFA:

- Besteht in einem abgegrenzten Bereich ein Regelungsbedarf?
- Wie lässt sich das Regelungsfeld beschreiben?
- Welche alternativen Regelungsmöglichkeiten bestehen und welche - auch langfristigen - Folgen sind jeweils zu erwarten?
- Welche Regelungsalternative erweist sich als optimal?

Die prospektive GFA

- beschreibt und bewertet erwartbare Folgen der Regelungsalternativen,
- verweist auf wahrscheinliche Be- und Entlastungen,
- begründet die optimale Zielerreichung einer Regelungsalternative,
- skizziert die Konturen einer rechtsförmigen Regelung.

Fragestellungen und Instrumente der prospektiven GFA

Im Folgenden werden typischen Aufgaben- und Fragestellungen geeignete Verfahren und Instrumente zugeordnet.

Typische Aufgaben- und Fragestellungen

Wenn untersucht werden soll, ob Schwierigkeiten, Hindernisse, Widerstände, Konflikte im Regelungsfeld auftreten und wodurch sie verursacht werden,

Wenn Ziele bestimmt worden sind und gefragt werden soll, wovon die Zielerreichung abhängt,

Wenn die Beziehungen von Subsystemen des Regelungsfeldes zueinander analysiert werden sollen,

In jedem Fall müssen bei einer prospektiven GFA – nach der Durchführung dieser Analysen – Regelungsalternativen entwickelt werden. Dafür

Verfahren und Instrumente

bietet sich eine Problemanalyse an. Sie geht von der Beobachtung von Konflikten, Mängeln etc. im Regelungsbereich aus und sucht nach Erklärungsfaktoren für die beschriebenen Probleme (z.B. im Regelungsbereich Wald: Widerspruch zwischen ökologischen Anforderungen einerseits und Freizeitnutzungen andererseits).

werden die Ziele mit Hilfe einer Zielanalyse präzisiert und es wird untersucht, welche Maßnahmen die definierten Ziele unterstützen könnten (z.B.: Unterstützt die Bildung von Forstzweckverbänden die effiziente, ordnungsgemäße und nachhaltige Waldwirtschaft?).

bietet sich eine Systemanalyse an. Mit diesem Instrument werden relevante Folgenfelder ermittelt und die wechselseitigen Abhängigkeiten (Interdependenzen) zwischen ihnen aufgezeigt (z.B. im Regelungsfeld Pflegeversicherung: Verhältnis der ambulanten Versorgung zur stationären Versorgung).

bietet es sich an, die fachlichen und politischen Erkenntnisse im Regelungsfeld zu nutzen und zudem grundsätzliche Steuerungsformen des Staates (z.B. zwischen marktorientierter und strikter Steuerung) zu berücksichtigen.

Typische Aufgaben- und Fragestellungen

Wenn unterschiedliche Annahmen über Entwicklungen im Regelungsfeld berücksichtigt werden sollen,

Für die Ermittlung von Folgen der Regelungsalternativen – gegebenenfalls unter Berücksichtigung der Szenarien –,

Verfahren und Instrumente

können Szenarien aus allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungstrends abgeleitet werden (z.B. im Regelungsbe- reich Einkaufszentren: Annahmen über Veränderungen des Kaufverhaltens im Zusammenhang mit technologischen Entwicklungen).

sind externe Experten und Normadres- saten einzubeziehen (Workshop, Befra- gungen). Bei der Folgenermittlung sind die Prüfkriterien Zielerreichung, Kosten- Effektivitäts-Verhältnis, Kompatibilität mit Entwicklungen in anderen Bereichen und Nebenfolgen zu berücksichtigen (z.B. mögliche Auswirkungen eines Anti- Graffiti-Gesetzes auf das Malerhand- werk). Dafür können verschiedene In- strumente genutzt werden, wie z.B.: Del- phi-Befragung, Science Court-Verfahren, Nutzwertanalyse, Computer-Simulation, Effektivitäts-Kosten-Abschätzung.

Grundzüge des Vorgehens

Konzeptionsphase

Nach der grundsätzlichen Entscheidung darüber, eine prospektive GFA durchzufüh- ren (Anstoß), ist zunächst unbedingt eine Analyse des Regelungsfeldes vorzuneh- men. Hierzu bieten sich Problem-, Ziel- und Systemanalysen an.

Ebenso notwendig ist es, Regelungsalternativen zu entwickeln. Dabei ist es ratsam, neben anderen Alternativen, den Status quo als Null-Alternative zu berücksichtigen. Grundsätzlich empfiehlt es sich, Szenarien des Regelungsumfeldes zu entwerfen, durch die eine gedankliche Vorwegnahme der Rahmenbedingungen erfolgt, in denen die Regelungen zukünftig wirken sollen. In Ausnahmefällen kann auf die Szenarien- bildung verzichtet werden.

Hinweis:

Bei diesen konzeptionellen Arbeiten können Kreativitätstechniken, Literaturlauswertungen, Experteninterviews und andere Hilfsinstrumente nützliche Dienste zur Be- schreibung, Strukturierung und Systematisierung des jeweiligen Gegenstandes lei- sten.

Schließlich sollten Instrumente und Verfahren zur Folgenabschätzung wie zum Beispiel die Delphi-Methode oder die Effektivitäts-Kosten-Abschätzung ausgewählt und konzeptionell sowie organisatorisch vorbereitet werden. In jedem Fall soll ein Workshop geplant werden, an dem Experten und Normadressaten teilnehmen.

Durchführungsphase

In dieser Phase sollte zunächst ein Workshop mit Experten aus dem Regelungsfeld sowie Normadressaten durchgeführt werden. Bei der Auswahl dieses Personenkreises sind unter anderem folgende Auswahlkriterien – mit denen eine ergebnisoffene Diskussion ermöglicht werden soll – zu berücksichtigen: Die Normadressaten sollten vom Regelungsfeld direkt betroffen sein. Die Experten sollten unabhängig sein, unterschiedlichen Fachdisziplinen angehören (Interdisziplinarität) und in verschiedenen Bereichen (also Wissenschaft, Staat, Wirtschaft) und Ebenen (Planung / Koordinierung; Vollzug) tätig sein.

Der Workshop dient zum einen der Prüfung der vorher entwickelten Regelungsalternativen im Hinblick auf fachliche Richtigkeit, interne Schlüssigkeit und Vollständigkeit. Zum anderen sollen die Experten und Normadressaten die Regelungsalternativen – gegebenenfalls vor dem Hintergrund der Szenarien – anhand der Prüfkriterien auf zu erwartende Folgen erörtern und beurteilen. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren. Bei der Durchführung des Workshops sind ausgewählte – vor allem qualitative – Instrumente zur Folgenabschätzung einzusetzen.

Des Weiteren ist die Anwendung von quantitativen Instrumenten (z.B. Delphi-Befragung) zur empirischen Ermittlung von Folgen der Regelungsalternativen – gegebenenfalls vor dem Hintergrund der Szenarien – nützlich. Hierbei können auch weitere Experten und Normadressaten einbezogen werden.

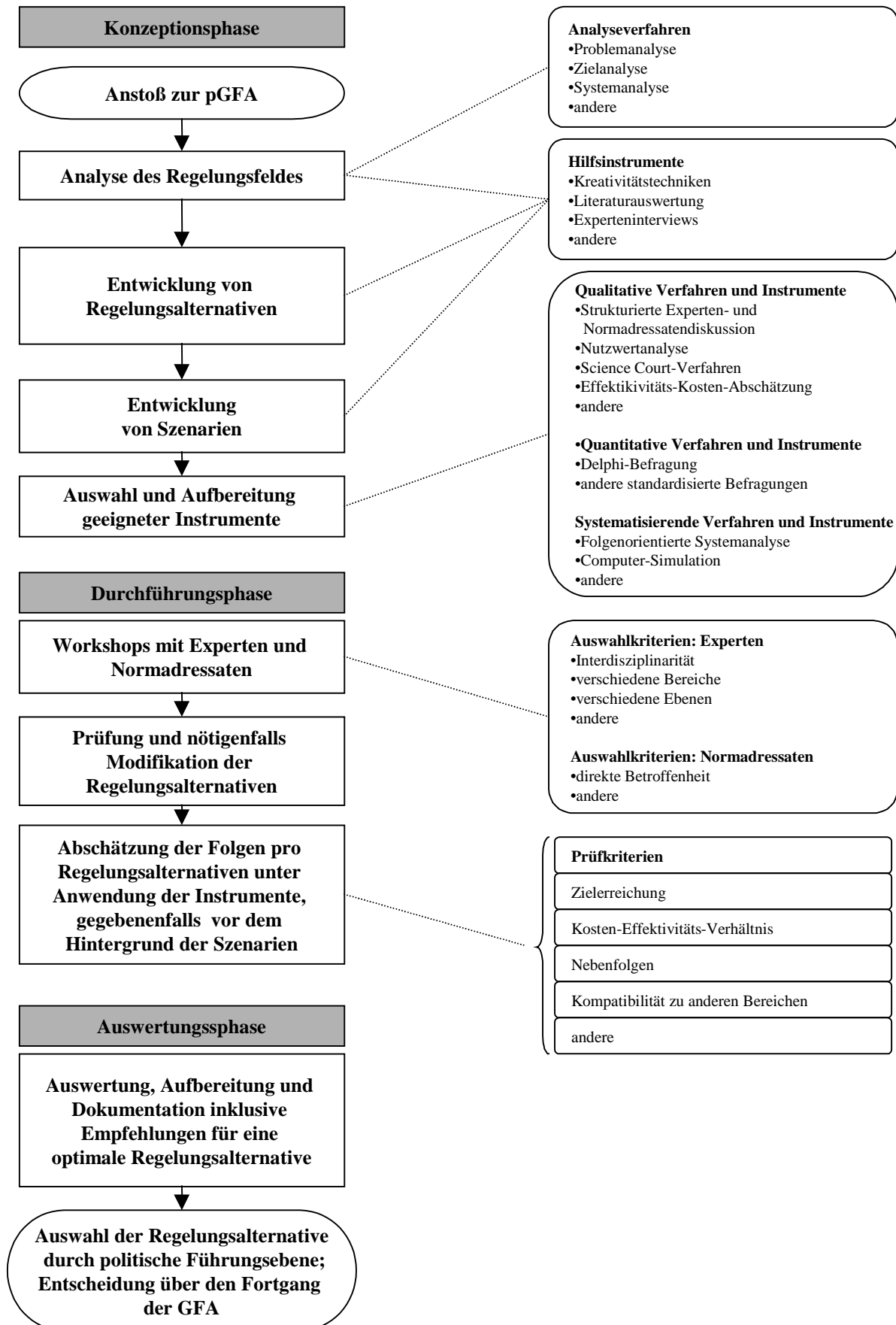
Darüber hinaus sollen die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Erhebungen systematisch in folgenreichtete Systemanalysen einfließen. Diese können auch als Computer-Simulationen mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechnologie erstellt werden.

Auswertungsphase

An die Durchführungsphase der prospektiven GFA schließen sich die systematische Auswertung, Aufbereitung und Dokumentation der Vorgehensweise und der Abschätzungsergebnisse an. Dabei sollen auch Empfehlungen für optimale Regelungsalternativen gegeben werden. Die Auswahl der Regelungsalternative, die rechtsförmig umgesetzt werden soll, erfolgt durch die politische Entscheidungsebene auf der Basis der Ergebnisse der prospektiven GFA.

In Abb. 1 ist die gebräuchliche Vorgehensweise dargestellt.

Abb . 1: Empfohlene Vorgehensweise für eine prospektive GFA



3.2 Begleitende GFA

Die begleitende GFA dient der Prüfung und dem Test von rechtsförmigen Entwürfen oder Entwurfsteilen. Grundlage ist ein Regelungsentwurf. Die Betrachtungsweise ist vorausschauend.

Sie kann eingesetzt werden, um

- einen rechtsförmigen Entwurf nach Prüfkriterien (z. B. Praktikabilität, Kostenfolgen) zu analysieren,
- einen rechtsförmigen Entwurf oder Teile davon realitätsnah zu testen,
- Unsicherheiten über Nebenwirkungen zu verringern,
- einen rechtsförmigen Entwurf zu optimieren.

Typische Fragestellungen für die begleitende GFA:

- Sind die geplanten Regelungen befolgbar und akzeptabel?
- Sind die geplanten Regelungen vollziehbar und effizienzfördernd?
- Stehen Belastungen und Entlastungen (Kosten/Nutzen; Verteilungsoptimalität) insgesamt in einem angemessenen Verhältnis?

Die begleitende GFA

- weist nach, inwieweit die konzipierten Vorschriften befolgbar, vollziehbar, effizienzfördernd, kostengünstig und verteilungsoptimal sind,
- hilft dabei, unnötige Regelungen zu beseitigen und Vereinfachungsmöglichkeiten auszuschöpfen,
- macht Lücken und Mängel kenntlich und schafft Korrekturmöglichkeiten, deckt Widersprüche, Unverständlichkeiten und ungewollte Folgen auf und empfiehlt Wege zu deren Berichtigung oder Minimierung.

Fragestellungen und Instrumente der begleitenden GFA

Im Folgenden werden typischen Aufgaben- und Fragestellungen geeignete Verfahren und Instrumente zugeordnet.

Typische Aufgaben- und Fragestellungen

Wenn ein Regelungsentwurf ganz oder teilweise überprüft werden soll,

Wenn die Prüfkriterien und die prüfrelevanten Ausschnitte festgelegt sind,

Wenn festgestellt werden soll, ob und wie sehr die geplanten Regelungen (Maßnahmen) die Ziele erreichen,

Wenn untersucht werden soll, ob der Normanwender die neuen Vorschriften problemlos und effizient vollziehen kann,

Wenn geprüft werden soll, ob die Normadressaten die neuen Vorschriften problemlos und effizient befolgen können,

Verfahren und Instrumente

sind die hierfür relevanten Prüfkriterien zu wählen (z.B. Vollzugspraktikabilität, Verteilungswirkungen, Verstehbarkeit) unter deren Berücksichtigung sodann die folgenrelevanten Regelungsteile bestimmt werden.

erfolgt die Auswahl der für die Überprüfung geeigneten Testverfahren (z.B. Planspiel) und Prüfinstrumente (z.B. Kostenfolgenanalyse).

bietet sich vor allem eine Nutzwertanalyse an (z.B.: Welche Regelungen zur Einführung von Steuerplaketten für Kraftfahrzeuge erreichen die Ziele am besten?).

bietet sich ein Praxistest an (z.B.: Funktionieren Gründung und Betrieb von Fahrgemeinschaften?) oder es ist eine Personalaufwandsschätzung hilfreich (z.B.: Entsteht zusätzlicher Personalaufwand durch die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe im sozialen Wohnungsbau?).

bieten sich hierfür Planspiel und Praxistest an (z.B.: Ist eine reibungslose Zusammenarbeit bei der Katastrophenbekämpfung gewährleistet?).

Typische Aufgaben- und Fragestellungen

Wenn überprüft werden soll, ob durch die neuen Rechtsvorschriften institutionelle und finanzielle Be- und Überlastungen entstehen könnten,

Wenn andere Rechtsvorschriften berührt werden oder konfliktäre Wechselwirkungen zwischen Normen vermutet werden,

Wenn festgestellt werden soll, ob die Normadressaten die Vorschriftenentwürfe verstehen und deshalb befolgen oder nutzen können,

Wenn gänzlich neue Sachverhalte erstmals rechtsförmig geregelt werden sollen,

Verfahren und Instrumente

bieten sich organisationsbezogene Prüfinstrumente an, wie das Funktionendiagramm (z.B.: Wie ist die Belastungsverteilung zwischen Organisationseinheiten bei der Erstellung von Wirtschaftsplänen?) oder die Kostenfolgenanalyse (z.B.: Wie hoch dürften die Bürokratiebelastungen kleiner Betriebe werden?) sowie die Kosten-Nutzen-Analyse (z.B.: Welche Alternative eines Hochschulförderprogramms erreicht ein Verteilungsoptimum?).

lassen sich Interdependenz- und Schnittstellenanalysen vornehmen (z.B.: Wie ist die Schnittstelle bezüglich ambulanter Dienste zwischen dem Entwurf des Pflegeversicherungsgesetzes und krankenversicherungsrechtlichen Regelungen zu beurteilen?).

bieten sich Verständlichkeits- und Konsistenzprüfungen an (z.B.: Sind die Bewertungsgrundsätze für Umweltauswirkungen im Entwurf eines Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes eindeutig verstehbar?; Ist die Rechtsvorschrift schlüssig aufgebaut?).

können Akzeptanzstudien und Planspiele eingesetzt werden, um die Reaktion der Normadressaten sowie die des Regelungsfeldes insgesamt abzuschätzen.

Grundzüge des Vorgehens

Konzeptionsphase

Nach der grundsätzlichen Entscheidung darüber, eine begleitende GFA durchzuführen (Anstoß), sind die zweckmäßigen Prüfkriterien (z.B. Vollzugspraktikabilität; Kostenfolgen) und die zu untersuchenden Teile des rechtsförmigen Entwurfs (z.B. Abschnitt x oder §§ y, z) zu bestimmen.

Danach werden die geeigneten Testverfahren (z.B. Planspiel) und Prüfinstrumente (z.B. Kosten-Nutzen-Analyse) unter Berücksichtigung der Prüfkriterien ausgewählt (z.B. kann die Praktikabilität durch einen Praxistest überprüft werden). Schließlich werden die für die jeweilige Fragestellung ausgewählten Tests und Prüfungen konzeptionell und organisatorisch vorbereitet.

Durchführungsphase

In dieser Phase werden die ausgewählten Tests und Prüfungen durchgeführt. Bei der Durchführung von Tests sind möglichst Normadressaten zu beteiligen. Bei der Anwendung von Prüfinstrumenten ist dies ebenfalls ratsam; es sei denn, dass bereits ausreichende Informationen zum Prüfgegenstand (z.B. Kostengrößen) verfügbar sind.

Hinweis:

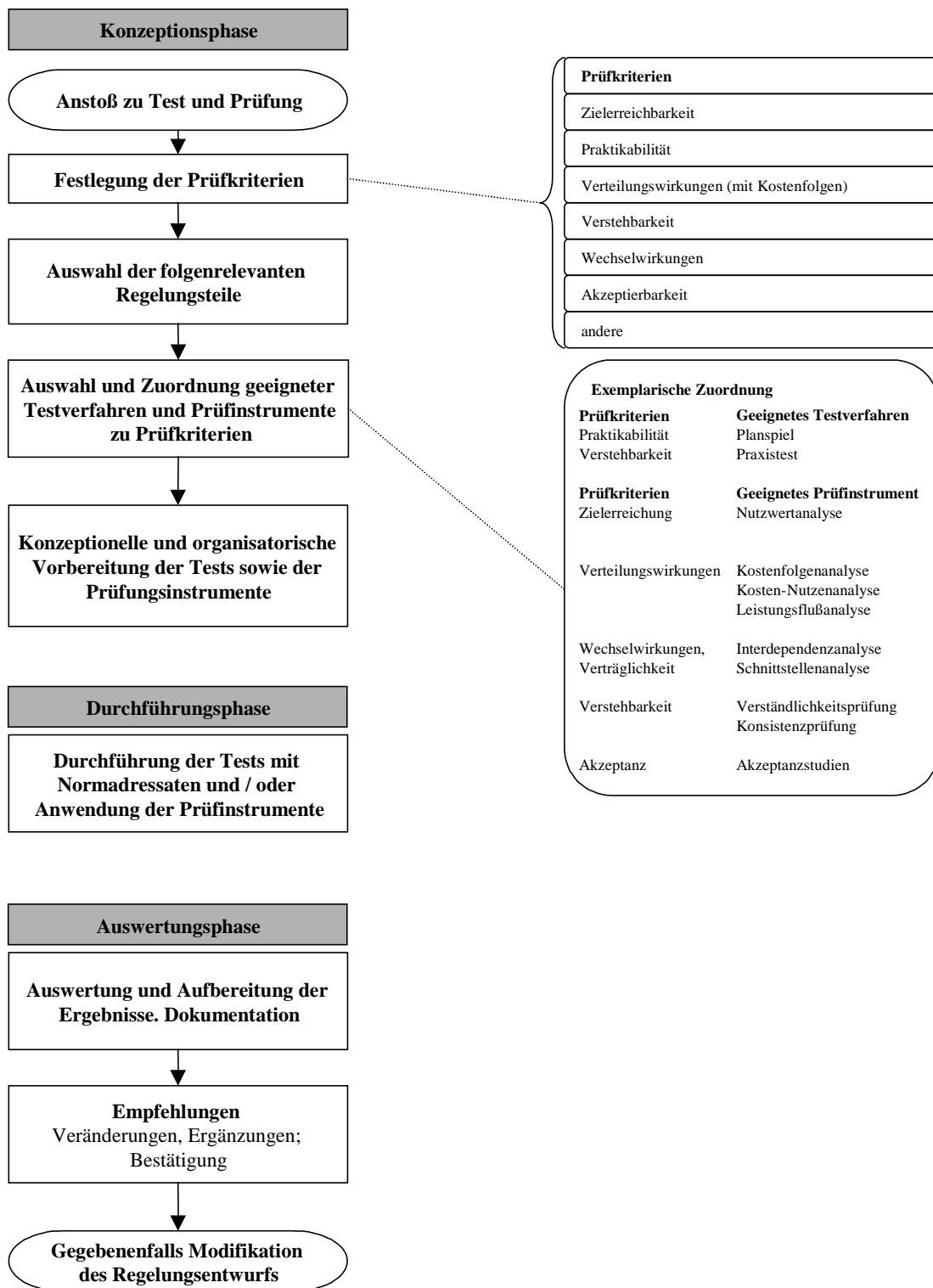
Die Aufwendungen für Tests und Prüfungen sind unterschiedlich hoch. Ein Praxistest etwa erfordert einen höheren Ressourceneinsatz (Beteiligte, Zeit, Auswertung) als eine einfache Kostenfolgenanalyse. Der jeweilige Aufwand ist mit den zu erwartenden Verbesserungen abzugleichen.

Auswertungsphase

Es folgt die systematische Auswertung, Aufbereitung und Dokumentation der Test- und Prüfergebnisse. Daraus ergeben sich Empfehlungen zur Veränderung und zur Ergänzung des Regelungsentwurfs oder die Regelungsvorschläge werden bestätigt. Aus den Empfehlungen folgt gegebenenfalls eine Modifikation des Regelungsentwurfs.

In Abb. 2 ist die gebräuchliche Vorgehensweise dargestellt.

Abb. 2: Empfohlene Vorgehensweise für eine begleitende GFA



3.3 Retrospektive GFA

Die retrospektive GFA soll eingetretene Folgen einer Rechtsvorschrift ermitteln. Die Betrachtungsweise ist rückschauend.

Sie kann eingesetzt werden, um

- die Zielerreichung einer Rechtsvorschrift im Nachhinein zu erfassen,
- Nebenfolgen und weitere eingetretene Effekte einer Rechtsvorschrift zu erkennen,
- Novellierungsbedarf und -umfang der vorhandenen Regelung festzustellen.

Typische Fragestellungen für die retrospektive GFA:

- Sind die Ziele mit den geltenden Regelungen erreicht worden?
- Welche Nebenwirkungen sind aufgetreten und sind diese erheblich?
- In welchem Umfang sind Be- und Entlastungen entstanden?
- Hat sich die Regelung als praktikabel und befolgbar erwiesen?
- Besteht ein Novellierungs- oder Aufhebungsbedarf?

Die retrospektive GFA

- zeigt den Erfolg bestehender Regelungen,
- verdeutlicht Ansatzpunkte für eine Verbesserung der bestehenden Regelung,
- begründet gegebenenfalls eine Novellierung, eine Neufassung einer Rechtsvorschrift oder deren Aufhebung.

Fragestellungen und Instrumente der retrospektiven GFA

Im Folgenden werden typischen Aufgaben- und Fragestellungen geeignete Verfahren und Instrumente zugeordnet.

Typische Aufgaben- und Fragestellungen

Wenn die Folgen einer Rechtsvorschrift evaluiert werden sollen,

Verfahren und Instrumente

sind Prüfkriterien festzulegen. Mögliche Prüfkriterien sind Zielereichungsgrad, Kostenentwicklung, Kosten-Nutzen-Effekte, Akzeptanz, Praktikabilität und Nebeneffekte (z.B. bei einem Brandschutzgesetz: War aufgrund der Zuständigkeitsregelungen eine reibungsfreie Koordination und Kooperation der Einsatzkräfte gewährleistet?).

Typische Aufgaben- und Fragenstellungen

Wenn der Zielerreichungsgrad der Rechtsvorschriften untersucht wird,

Wenn gefragt wird, wo Folgen der Rechtsvorschrift auftreten,

Um die Evaluation erfolgreich durchführen zu können,

Um die Daten für die Evaluation zu erhalten,

Verfahren und Instrumente

ist es in vielen Fällen ratsam, den Zusammenhang zwischen den Zielen und Maßnahmen der Rechtsvorschrift zu identifizieren und in einem Wirkungsmodell zu veranschaulichen (z.B. Welche Maßnahmen im Pflegeversicherungsgesetz unterstützen das Ziel „ambulante vor stationärer Pflege“? In welchem Zusammenhang steht dieses Ziel mit dem Oberziel „Soziale Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit“?).

kann aus ihren Einzelregelungen ermittelt werden, welche Normadressaten und welche Felder (z.B. Ökologie, Wirtschaft) betroffen sind.

ist ein Maßstab zur Beurteilung der zu erhebenden Daten notwendig. Als Vergleichsgrößen für die im Geltungsbereich der Rechtsvorschrift erhobenen Daten sollen möglichst Soll-Werte (z.B. Emissionsgrenzwerte bei Autoabgasen) aus der Rechtsvorschrift herangezogen werden. Sind solche nicht angegeben, so sollten andere Vergleichsarten angewandt werden (Vorher – Nachher; Zeitreihe nach Inkrafttreten der Rechtsvorschrift; Fallstudien).

können einschlägige Materialien (z.B. Pflegestatistiken) herangezogen und laufende Berichterstattungen veranlasst und genutzt werden. Nötigenfalls sind Feldforschungen und Experten / Adressaten-Workshops durchzuführen.

Typische Aufgaben- und Fragenstellungen

Wenn die Zeitpunkte für die Evaluation nicht im Gesetz genannt sind,

Um die Auswertung der relevanten Daten durchführen zu können,

Um die eingetretenen Folgen der Rechtsvorschrift zu bewerten,

Verfahren und Instrumente

sind geeignete Zeitpunkte festzulegen. Dazu sollten bereits Anwendungserfahrungen vorliegen (z.B. bei einem Katastrophenschutzgesetz: Sind erste Schadensfälle im Geltungszeitraum des Gesetzes aufgetreten?).

sind geeignete statistische und inhaltsanalytische Verfahren einzusetzen (z.B. Zeitreihenanalyse).

wird untersucht, ob die Ziele in dem beabsichtigten Ausmaß erreicht wurden, ob die Regelungen akzeptiert werden, ob die Nebenfolgen und die Kostenentwicklungen akzeptabel sind. Außerdem ist zu prüfen, ob sich die aufgrund der Rechtsvorschrift angewandten Abläufe als praktikabel erwiesen haben.

Grundzüge des Vorgehens

Konzeptionsphase

Nach der grundsätzlichen Entscheidung darüber, eine retrospektive GFA durchzuführen (Anstoß), sind zunächst die Prüfkriterien festzulegen. Zentrale Prüfkriterien sind Zielerreichungsgrad, Kostenentwicklungen, Kosten-Nutzen-Effekte, Akzeptanz der Regelung, Praktikabilität und Nebenfolgen.

Soll der Zielerreichungsgrad evaluiert werden, so ist zunächst das Wirkungsmodell zu beschreiben, das der Rechtsvorschrift zugrunde liegt. Das Wirkungsmodell gibt den in der Rechtsvorschrift angenommenen Gesamtzusammenhang zwischen den Regelungszielen und den darauf gerichteten Einzelmaßnahmen an.

Anschließend erfolgt die Festlegung des Evaluationsumfangs. Es wird entschieden, welche Teile der Regelung untersucht werden sollen. Für die Evaluation einer Rechtsvorschrift im Hinblick auf die Prüfkriterien sind die realen Entwicklungen bezüglich dieser Kriterien im Geltungsbereich der Rechtsvorschrift vergleichend zu analysieren. Als Vergleichsmaßstab sollten möglichst Soll-Werte der Rechtsvorschrift verwendet werden (Soll-Ist-Vergleich). Wenn diese nicht verfügbar sind, dann können folgende Vergleichsgrößen herangezogen werden:

- Daten und Entwicklungen im Geltungszeitraum des Gesetzes im Vergleich mit entsprechenden Daten vor Inkrafttreten des Gesetzes (Vorher – Nachher – Vergleich),
- Daten und Entwicklungen nach Inkrafttreten der Rechtsvorschrift zu unterschiedlichen Zeitpunkten (Ex-post-Analyse in Form einer Zeitreihe nach Inkrafttreten der Rechtsvorschrift),
- Daten und Entwicklungen im Geltungsbereich der Rechtsvorschrift im Vergleich mit entsprechenden Daten im Geltungsbereich einer die gleiche Regelungsmaterie betreffenden anderen Rechtsvorschrift (Fallstudien; z.B. Vergleich von Regelungen in vergleichbaren Länder).

Die geeignete Vergleichsart oder eine Kombination von Vergleichsarten müssen in jedem einzelnen Fall bestimmt werden.

Im Anschluss sind Vermutungen (Hypothesen) bezüglich der Prüfkriterien messbar zu formulieren; es ist also eine Operationalisierung vorzunehmen (z.B.: Das Pflegeversicherungsgesetz führt zu einem erhöhten Anteil der ambulanten Pflege am gesamten Pflegeaufkommen). Danach ist zu bestimmen, wann und wo die Datenerhebung erfolgen soll. Dann ist die Art der Datenerhebung auszuwählen sowie konzeptionell und organisatorisch vorzubereiten. Die Datenerhebung kann durch fortlaufende Berichte, durch Feldforschung und durch Experten/Adressaten-Workshops geschehen. Es können auch einschlägige Materialien (z.B. Statistiken) herangezogen werden. Weiterhin sollten die Auswertungsverfahren für die zu erhebenden Daten angegeben werden.

Durchführungsphase

In dieser Phase ist die Datenerhebung durchzuführen. Sie erfolgt nach den empirisch-analytischen Regeln.

Auswertungsphase

Die erhobenen Daten werden vergleichend ausgewertet. Je nach der Art (qualitative, quantitative Daten) sind vor allem inhaltsanalytische Verfahren oder statistische Auswertungsverfahren anzuwenden. Anschließend werden die Ergebnisse verglichen. Die Qualität der Rechtsvorschrift wird bezüglich der ausgewählten Prüfkriterien bewertet. Bei der Bewertung sollten unter anderem folgende Fragen beachtet werden:

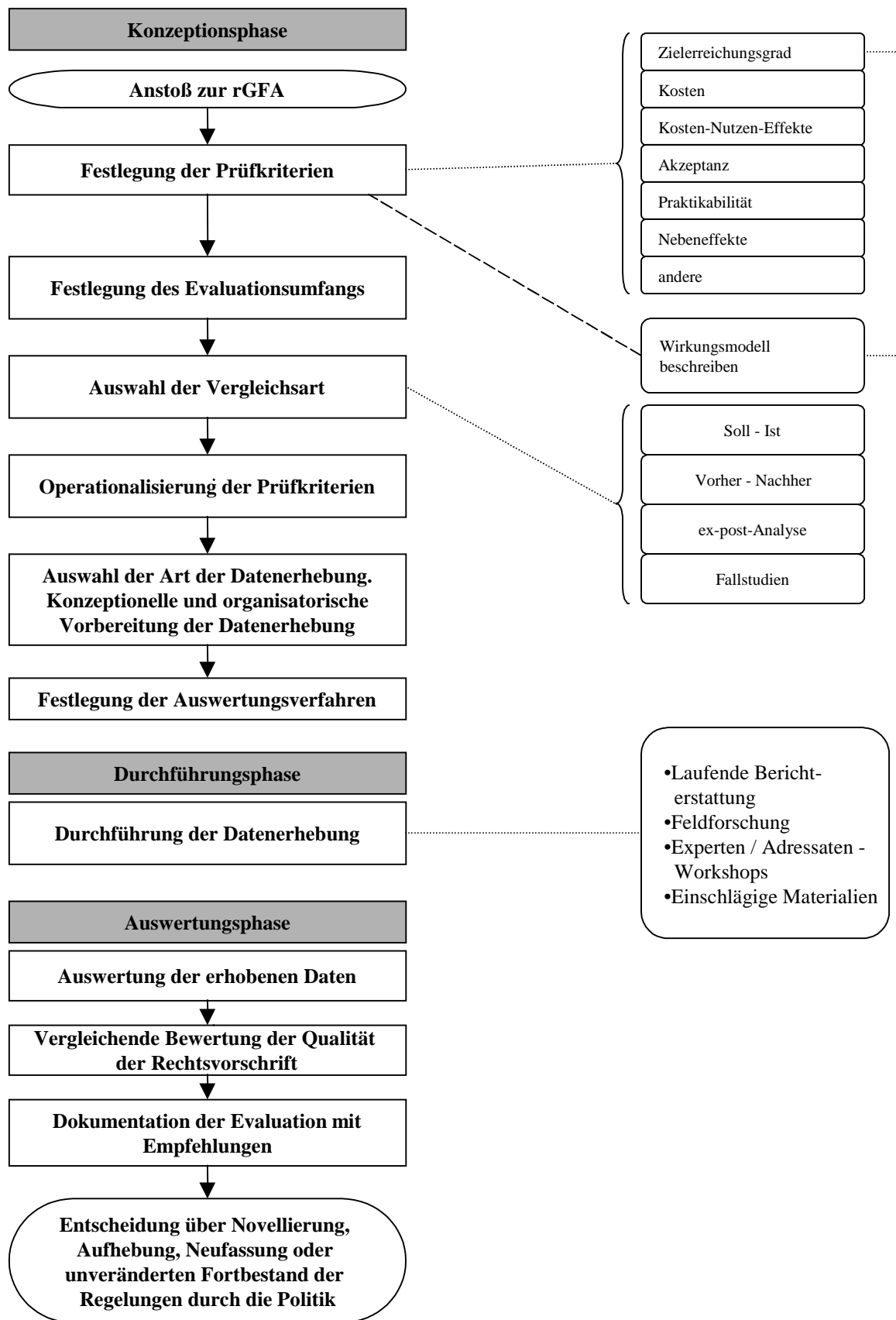
- Wurden die Ziele in dem beabsichtigten Ausmaß erreicht?
- Sind die Nebenfolgen und Kostenentwicklungen hinnehmbar?
- Sind die vorgeschriebenen Abläufe praktikabel?
- Werden die Regelungen akzeptiert?

- Trifft der in der Rechtsvorschrift enthaltene Zusammenhang zwischen Zielen und den darauf bezogenen Einzelmaßnahmen zu, trifft also das der Rechtsvorschrift zugrundeliegende Wirkungsmodell zu?

Die Vorgehensweise und die Auswertungsergebnisse inklusive Empfehlungen sind zu dokumentieren. Als Ergebnis kann die Novellierung, Aufhebung oder Neufassung der untersuchten Regelung vorgeschlagen und skizziert werden. Ergebnis kann aber auch die Empfehlung sein, die Regelung, wenn sie sich bewährt hat, unverändert fortbestehen zu lassen. Die Entscheidung über die Novellierung, die Aufhebung, die Neufassung oder den unveränderten Fortbestand der Regelungen obliegt den jeweils politisch verantwortlichen Institutionen (dem Parlament; bzw. dem jeweils zuständigen exekutiven Organ).

In Abb. 3 ist die gebräuchliche Vorgehensweise dargestellt.

Abb . 3: Empfohlene Vorgehensweise für eine retrospektive GFA



4. Hinweise für Anwender

Dieser Leitfaden kann nur die Prinzipien, Module und Vorgehensweisen der Gesetzesfolgenabschätzung darstellen, und dies so, wie sie sich bereits in der Praxis bewährt haben. Dieser generelle Zugang kann auf mehrfache Weise unterstützt werden. Dafür bieten sich **drei Ergänzungen** an:

1. Bei der Durchführung einer GFA hilft das ausführliche **Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung** weiter. Als praxisorientierte Arbeitshilfe enthält dieses erste GFA-Handbuch eine ausführliche Beschreibung der im Leitfaden erwähnten Verfahren und Instrumente für jedes der drei GFA-Module. Diese werden ergänzt durch praxiserprobte Anwendungen und Durchführungserfahrungen. Im Handbuch erleichtern ein Glossar und ein Stichwortverzeichnis die Benutzung ebenso wie Hinweise auf die Leistungsfähigkeit der einzelnen Verfahren und Instrumente, den jeweiligen Aufwand und die Hilfsangebote.
2. Anwendungsbezogene **Fortbildungsveranstaltungen** erleichtern sowohl den Zugang zur GFA als auch die Aneignung des Umgangs mit den Verfahren und Instrumenten. Projektorientierte Seminare zu einem Regelungsvorhaben oder anhand nachvollziehbarer Erprobungsbeispiele werden angeboten und bei Bedarf durchgeführt durch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer / Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, das Land Baden-Württemberg und teilweise auch von anderen Ländern.
3. Alle Erfahrungen mit der Entwicklung und Durchführung von GFA belegen, dass dieser herausfordernde Prozess in erheblichem Maße von einer funktionierenden **Zusammenarbeit** zwischen politischer Entscheidungsebene, gesetzesvorbereitenden Organisationseinheiten und externem (Methoden-) Sachverstand abhängt. Solche „GFA-Bündnisse auf Zeit“ waren bisher und sind auch weiterhin die Garanten des Erfolgs, der sich in weniger, dafür besseren, schlankeren und leichter verstehbaren Regelungen äußert.

Ausgewählte Literatur zum Leitfaden

Handbuch

Böhret, Carl / Konzendorf, Götz, Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2000 (mit weiteren Literaturhinweisen und vertieften Informationen; erscheint voraussichtlich Ende 2000).

Aufsätze

Böhret, Carl, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Modisch oder hilfreich? In: Schreckenberger, Waldemar, / Merten, Detlef (Hrsg.), Grundfragen der Gesetzgebungslehre, Berlin 2000

Bussmann, Werner, Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation. In: Gesetzgebung heute (LeGes), 3 / 1997, S. 109 ff.

Grimm, Christoph / Brocker, Lars, Die Rolle der Parlamente im Prozeß der Gesetzesfolgenabschätzung. In: Zeitschrift für Gesetzgebung, 14. Jhg., 1999, S. 58 ff.

Konzendorf, Götz, Gesetzesfolgenabschätzung. In: Universitas – Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, 54. Jhg., Oktober 1999, S. 952 ff.

Neuser, Klaus, Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschätzung? In: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 5. Jhg., 11/1998, S. 249 ff.

Sammelbände

Hill, Hermann / Hof, Hagen (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht II. Verwaltung als Adressat und Akteur, Baden – Baden 2000.

Hof, Hagen / Lübbe-Wolf, Gertrud (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen, Baden – Baden 1999.

Zeitschriften, die sich mit dem Thema Gesetzesfolgenabschätzung befassen:

Zeitschrift für Gesetzgebung, Heidelberg.

Gesetzgebung heute (LeGes), Bern.