

BAUSTEINE DER GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG

Einleitung

Der deutsche Verwaltungswissenschaftler Hellmut Wagner stellte noch im Jahr 1999 in der Zeitschrift für Rechtspolitik die provokante Frage, ob die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) ein wirklich sinnvolles und notwendiges Instrument im Rechtsetzungsprozess ist oder ob es sich bei dem Thema vielleicht doch nur um eine Modeerscheinung handelt¹. Tatsächlich lässt sich in der letzten Zeit ein eindeutiger Trend erkennen. Während Länder mit einer explizit genannten GFA Anfang der 1980-er Jahre noch die Ausnahme waren, geben heute nahezu alle OECD-Staaten an, ein solches Verfahren zu nutzen². Allerdings unterscheiden sich die Länder in der Nutzung der GFA erheblich. In der Anwendung bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede sowohl im Hinblick auf die Zuständigkeiten für die Durchführung der GFA als auch auf die jeweils erfassten Folgen und die verwendeten Methoden.

In vielen Veröffentlichungen zu den Methoden der GFA wird der Eindruck vermittelt, es handle sich bei der GFA um eine Art Werkzeugkasten, aus dem der Autor einer Folgenabschätzung einfach das richtige Werkzeug herausnehmen muss. Dieser Eindruck ist jedoch ein Trugschluss, wie die in mehreren Studien festgestellten Defizite in der Umsetzung der GFA zeigen³. Die drei wichtigsten Defizite lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Eine Folgenabschätzung wird zwar durchgeführt, aber nicht in den Gesetzgebungsprozess integriert. Bei einer mangelhaften Integration der GFA besteht die Möglichkeit, dass die Ergebnisse der Folgenabschätzung keine Beachtung durch den Gesetzgeber finden. In einem solchen Fall besitzt das Instrument der GFA keinen Mehrwert.
- Die Folgenabschätzung ist unvollständig. Solche mangelhaften Analysen sind vor allem immer dann wahrscheinlich, wenn es dem Autor eines Gesetzes selbst überlassen bleibt, wie er eine Folgenabschätzung durchführt. Allerdings lässt sich dem Referenten hier überhaupt kein Vorwurf machen. Denn jeder, der ein

¹ Wagner 1999.

² OECD 2009, S. 15.

³ *Achtnicht et al.* 2009, S. 334 sowie OECD 2009, S. 17.

Gesetz geschrieben hat, wird es anschließend kaum in Frage stellen.

- Die GFA verkommt zu einem reinen Formalismus. So existiert zum Beispiel in Deutschland bereits seit Langem die Verpflichtung für den Autor eines Gesetzes, die Folgen im Gesetzentwurf zu nennen. Jedoch setzte bis vor wenigen Jahren der Referent auf die Frage nach möglichen Alternativen seines Gesetzentwurfs oftmals einfach Textbausteine wie „Keine“ oder „Die Folgen sind nicht quantifizierbar“ ein⁴.

Mit Blick auf die beobachtbaren Defizite kommen tatsächlich Zweifel an der Notwendigkeit der GFA als festen Bestandteil in einem Gesetzgebungsverfahren auf. Es stellt sich die Frage, welche Aufgaben eine GFA eigentlich haben soll.

Die einzelnen detaillierten Schritte einer GFA⁵ lassen sich in drei Phasen zusammenfassen:

- Identifikation des Problems, Formulierung der gewünschten Ziele und Ausarbeitung der Alternativen.
- Öffentliche Konsultation und Schätzung der Kosten, Nutzen sowie Verteilungseffekte.
- Empfehlung, Kommunikation der Ergebnisse und Monitoring des Erfolgs der gewählten Politikalternative.

Den Lesern, die selbst mit der Ausfertigung von Gesetzen beschäftigt sind, wird dieser Ablauf sicherlich bekannt vorkommen, denn schließlich geht ein Referent in einem Ministerium in der Regel genauso vor. Ebenso ist die eigentliche Schätzung der Folgen keine neue Aufgabe. Bereits in den 1960-er Jahren wurden in Deutschland die Möglichkeiten geschaffen, die Folgen der Gesetzgebung zu evaluieren. In diesem Zusammenhang entstand unter anderem das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung⁶, das bis heute die Daten für alle arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen liefert.

Bleibt also die Frage, was an dem Instrument der GFA wirklich neu ist. Der wesentliche Unterschied liegt in der Verbindlichkeit des Prozesses. Dabei bezieht sich die Verbindlichkeit nicht nur auf die Tatsache, dass eine Folgenabschätzung überhaupt durchgeführt wird, sondern

⁴ *Schorn/Richter* 2005.

⁵ *Allio* 2010, S. 211f.

⁶ *Konzenzendorf* 2009, S. 28.

ebenfalls auf die einzelnen Bausteine der GFA. Diese Bausteine betreffen

- die Institutionalisierung der Folgenabschätzung,
- das Spektrum der erfassten Folgen,
- die angewendeten Bewertungsmethoden,
- die genutzten Informationsquellen und
- den Umgang mit den Ergebnissen einer Folgenabschätzung.

In den folgenden Abschnitten werden die Kriterien für die erfolgreiche Einführung einer GFA in den Gesetzgebungsprozess sowie die einzelnen Optionen, die jeder dieser Bausteine zur Verfügung stellt, erläutert.

Baustein 1: Die Institutionalisierung der Folgenabschätzung

Wenn Ökonomen von Institutionalisierung sprechen, meinen sie damit die Aufstellung von verbindlichen Regeln über die Zuständigkeiten und das Verfahren. Inwieweit die Einführung von Regeln über eine GFA erfolgreich ist, hängt in erheblichem Maße von der Rechtskultur eines Landes ab. So zeigt sich, dass die Einführung der GFA in Schweden im Vergleich zu Deutschland aufgrund der unterschiedlichen Rechtskulturen früher und leichter vonstattenging⁷. Ein Grund dafür ist die in Schweden bereits seit langem bestehende Tradition der Transparenz aller Schritte im Gesetzgebungsprozess (Transparenzhypothese). Diese Tradition hat zur Folge, dass die Ministerialbeamten die GFA als einen sinnvollen Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses wahrnehmen (Kognitionshypothese). In Deutschland hingegen wurde Gesetzgebung in der Vergangenheit eher als ein technischer Prozess gesehen, der allein Angelegenheit weniger Rechtsexperten ist. Die Transparenz der Gesetzgebung stand also für deutsche Beamte nicht im Vordergrund. Demzufolge wurde die GFA als ein Instrument für mehr Transparenz im Gesetzgebungsprozess in Deutschland nicht so wahrgenommen wie in Schweden.

Ein weiteres Kriterium für die erfolgreiche Einführung einer GFA ist die Glaubwürdigkeit der aufgestellten Regeln. Ein Gutachten der Europäischen Kommission kommt in Bezug auf die Glaubwürdigkeit zu dem Ergebnis, dass die Folgenabschätzungen der Kommission von

⁷ Veit 2007, S. 155f.

Mitgliedern des Europäischen Rates sowie des Europäischen Parlaments kritisch gesehen werden⁸. Der Grund für diese Skepsis liegt in der Zuständigkeit der Kommissionsmitarbeiter für die GFA. Denn damit sind dieselben Personen für die Folgenabschätzungen zuständig, die zuvor bereits die Regulierung geschrieben haben, deren Folgen nun zu schätzen sind. Besteht aber ein Zweifel an der Objektivität, bleibt die Folgenabschätzung für den weiteren Gesetzgebungsprozess bedeutungslos.

Eng verbunden mit der Frage nach der Glaubwürdigkeit ist die politische Durchsetzbarkeit der GFA. Richtlinien oder Leitfäden, die nur verwaltungsintern Rechtswirkung entfalten, lassen sich im Zweifelsfall politisch nicht einfordern. Daher empfiehlt sich eine Verpflichtung zur GFA per Gesetz, wie sie in Deutschland mit dem Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrats seit 2006 für Gesetzentwürfe der Bundesregierung besteht.

Das letzte hier genannte Kriterium für die erfolgreiche Einführung einer GFA ist die Verfügbarkeit ausreichender personeller, infrastruktureller und intellektueller Ressourcen. Zahl und Umfang der Folgenabschätzungen im politischen Alltag erfordern ein gut ausgestattetes Büro mit Mitarbeitern, die über das Wissen zu den einzelnen Fachgebieten sowie zu den Methoden der GFA verfügen. Fehlen diese Mittel, können entweder nicht alle Gesetze einer Folgenabschätzung unterzogen werden oder die einzelnen Folgenabschätzungen verlieren an Glaubwürdigkeit.

Wie oben schon erwähnt, müssen bei der Einführung einer GFA die Zuständigkeiten und das Verfahren geregelt werden. Im Hinblick auf die Zuständigkeit stellt sich dabei die Frage, wer eine Folgenabschätzung anfertigt und vor allem, wer diese kontrolliert. Grundsätzlich ist anzunehmen, dass insbesondere die Fachleute in den Ministerien die erforderliche Kompetenz für die Abschätzung der Folgen besitzen. Allerdings sind diese Mitarbeiter vermutlich nicht objektiv, wenn sie selbst an dem Gesetzentwurf mitgearbeitet haben. Daher ist es umso wichtiger, eine Stelle einzurichten, die zwar einerseits das Fachwissen der Ministerien nutzt, andererseits aber auch die Vollständigkeit und die Qualität der Analyse unabhängig und objektiv überprüft.

⁸ The Evaluation Partnership Limited 2007.

Für Länder mit einem parlamentarischen System muss außerdem geklärt werden, ob die Verantwortung für die GFA bei der Regierung oder dem Parlament liegt. Mit Blick auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union lässt sich feststellen, dass insgesamt in Europa keine ausgeprägte parlamentarische Tradition in Bezug auf die GFA existiert⁹. So ist der Nationale Normenkontrollrat in Deutschland ebenfalls eine Einrichtung des Bundeskanzleramts.

Die Regeln zum Verfahren einer GFA betreffen nicht nur die Durchführung einer Schätzung, sondern bereits die Entscheidung, wann überhaupt eine Folgenabschätzung durchgeführt werden muss. So haben einige Länder festgelegt, dass eine ausführliche Kostenschätzung nur dann angefertigt werden muss, wenn die Kosten vermutlich einen bestimmten Schwellenwert überschreiten.

Des Weiteren gilt es zu überlegen, wie verbindlich und detailliert die einzelnen Schritte sein sollen. Auf der einen Seite kann ein zu enges Korsett zu dem oben bereits erwähnten Formalismus führen. Auf der anderen Seite besteht bei zu weit gefassten Regeln immer die Gefahr von Qualitätseinbußen.

Baustein 2: Das Spektrum der erfassten Folgen

Die einzelnen Folgen eines Gesetzes sind selten voneinander unabhängig. Daher sollte eine Folgenabschätzung möglichst vollständig sein. Die Europäische Kommission spricht hier von einer integrierten GFA, die alle ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen in einer ausgewogenen Weise berücksichtigen soll¹⁰. Die Notwendigkeit der Vollständigkeit einer Folgenabschätzung lässt sich leicht nachvollziehen. Zum Beispiel kann ein Gesetz zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen positive ökonomische Folgen haben, aber eben auch mit negativen sozialen Folgen in Form zunehmender Verarmung breiter gesellschaftlicher Schichten verbunden sein. Langfristig würden dann im ungünstigen Fall die Kosten der sozialen Folgen den Nutzen aus der kurzfristig gewonnenen Wettbewerbsfähigkeit übersteigen.

Den einen oder anderen Leser wird es vermutlich überraschen, dass der Katalog der Europäischen Kommission nicht auch die juristischen

⁹ OECD 2010, S. 101.

¹⁰ Europäische Kommission 2004.

Folgen erwähnt. Denn schließlich ist die Prüfung auf Rechtsförmlichkeit ein essentieller Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens. Der Grund für das Fehlen einer expliziten Nennung der juristischen Folgen liegt vermutlich darin, dass zumindest in den Kernländern der Europäischen Union die Prozesse zur juristischen Prüfung seit vielen Jahrzehnten eingespielt sind. Hingegen ist die systematische Prüfung anderer Folgen noch vergleichsweise neu.

In Zusammenhang mit der Vollständigkeit einer Folgenabschätzung steht das Kriterium der Interdisziplinarität. Dahinter verbirgt sich die Forderung, Folgen nicht nur aus dem Blickwinkel der Juristen zu betrachten, sondern ebenso aus dem der Ökonomen, Soziologen und weiterer Kollegen anderer Fachrichtungen. Auf diese Weise soll mit der Zusammenführung der unterschiedlichen Modelle und Methoden der verschiedenen Fachrichtungen die Qualität der Folgenabschätzung erhöht werden.

Vollständigkeit und Interdisziplinarität sind wichtige Erfolgskriterien. Dennoch muss der Umfang einer Folgenabschätzung Grenzen haben. Spätestens dann, wenn eine Folgenabschätzung mehr Aufwand verursacht als ein Gesetz insgesamt kostet, ist die GFA ineffizient. Daher gilt es bei der Festlegung des Spektrums der erfassten Folgen, das Kriterium der Effizienz nicht aus den Augen zu verlieren. Die Entscheidung, welche Folgen nun im Einzelnen erfasst werden sollen, lässt sich anhand von drei grundsätzlichen Fragen strukturieren:

- Welche Kosten einer Regulierung sollen erfasst werden und soll den Kosten zusätzlich der Nutzen aus der Regulierung gegenübergestellt werden?
- Soll sich die Folgenabschätzung auf die direkten Folgen beschränken oder auch indirekte Folgen berücksichtigen?
- Welches Verhaltensmodell wird der Folgenabschätzung zu Grunde gelegt?

Kosten und Nutzen

Die Kosten einer Regulierung lassen sich sehr weit fassen oder eng begrenzen. So beschränkt sich das Standardkosten-Modell, das in vielen Ländern der Europäischen Union angewendet wird, auf die Belastungen infolge der gesetzlich vorgeschriebenen Übermittlung von Informationen an Behörden oder Dritte. Dieser Ansatz spielt aber nur noch eine untergeordnete Rolle, da die meisten Länder mittlerweile die ge-

samten Kosten zur Erfüllung einer Regulierung in einer GFA ausweisen müssen. Die Kosten, die sich anhand von Zahlungen messen lassen, können außerdem erweitert werden um nicht messbare Belastungen, zum Beispiel in Form von Stress. Solche psychischen Belastungen kommen zwar in der Literatur der steuerlichen Erfüllungskosten vor, spielen aber in den staatlichen Gesetzesfolgenabschätzungen bislang keine Rolle.

Den Kosten stehen die Nutzen einer Regulierung gegenüber. Der Nutzen kann sich dabei in unterschiedlichen Formen ausdrücken, wie zum Beispiel in einer Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung oder mehr Rechtssicherheit. Prinzipiell empfehlen sowohl die OECD als auch die Europäische Kommission, den Nutzen zu erfassen, um ein möglichst objektives Bild von der Vorteilhaftigkeit einer Regulierung zu erhalten. Tatsächlich jedoch ist die Erfassung der Nutzen noch die Ausnahme.

Direkte und indirekte Folgen

Unter direkten Folgen werden alle Effekte verstanden, die sich unmittelbar auf eine Regulierung zurückführen lassen. Hierzu gehören beispielsweise die Kosten zur Erfüllung einer gesetzlichen Anforderung oder die Verringerung der Umweltverschmutzung aufgrund eines gesetzlichen Verbots der Einleitung ungeklärter Abwässer in Flüsse und Seen. Indirekte Folgen hingegen resultieren erst aus anderen Folgen einer Regulierung. Beschränkt zum Beispiel ein Gesetz die Anzahl von Unternehmen in einer Branche durch ein Kontingent von Konzessionen, dann entstehen erst einmal direkte Kosten für die Unternehmen, die keine Konzession mehr erhalten, da sie vom Markt ausgeschlossen werden. Indirekt steigen aber gleichfalls die Kosten der Kunden durch das künstlich verknappte Angebot infolge der kontingentierten Konzessionen. Solche Änderungen der Preise einzelner Güter müssen in Deutschland und auch anderen Ländern tatsächlich bereits seit Langem im Gesetzentwurf ausgewiesen sein. Insgesamt jedoch werden indirekte Kosten nur selten in einer Folgenabschätzung genannt.

Das Verhaltensmodell

Mehr oder weniger bewusst liegt jeder Folgenabschätzung ein Verhaltensmodell zu Grunde. Die Rechtswissenschaft besitzt kein eigenes

Verhaltensmodell und geht so vom imperativen Steuerungsbefehl aus¹¹. Das heißt, bei der Schätzung der Folgen wird angenommen, dass sich immer alle beteiligten Personen im Sinne des Gesetzes verhalten. Diese Annahme ist allerdings nicht realistisch. Bürger und Unternehmen versuchen unter Umständen, eine Regulierung – legal oder illegal – zu umgehen oder zeigen andere nicht geplante Ausweichreaktionen. Ebenso verhalten sich Beamte nicht immer im Sinne des Gesetzes, das sie anwenden sollen. Zum Teil bewegen sie sich dabei im legalen Rahmen ihres Ermessensspielraums¹², zum Teil verstoßen sie aber auch selbst gegen geltendes Recht. Insofern kommt der Wahl eines realistischen Verhaltensmodells insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption eine wichtige Bedeutung zu. Je zutreffender das Modell das Verhalten der beteiligten Personen erklärt, desto besser erfüllt die GFA ihren Zweck¹³. Daher ist es ratsam, die Verhaltensmodelle anderer Disziplinen für die GFA zu nutzen.

In Deutschland wird seit 2011 mit Einführung der Messung der Erfüllungskosten das wahrscheinliche Verhalten der Normadressaten berücksichtigt¹⁴. Im Gegensatz dazu geht der 2006 eingeführte Ansatz des Standardkosten-Modells noch vom imperativen Steuerungsbefehl aus.

Baustein 3: Die angewendeten Bewertungsmethoden

Die Auswahl der Bewertungsmethode bewegt sich immer im Spannungsverhältnis zwischen Aussagekraft und Praktikabilität. Auf der einen Seite soll die Folgenabschätzung alle entscheidungsrelevanten Größen enthalten. Auf der anderen Seite muss die Methode im politischen Alltag praktikabel und der Bedeutung des Regelungsgegenstandes angemessen sein. Nachstehend werden die wichtigsten Methoden vorgestellt und diskutiert. Anschließend folgt eine kurze Übersicht modellübergreifender und weiterer Methoden.

Kosten-Nutzen-Analyse

Eine ganze Reihe von Publikationen sowohl der OECD als auch der Europäischen Kommission empfehlen die Kosten-Nutzen-Analyse vor allen anderen Methoden. Diese Empfehlung ist insofern plausibel, als

¹¹ *Bürger/Führ* 2002.

¹² *Schorn/Eichfelder* 2012.

¹³ *Bürger/Gubaydullina* 2007.

¹⁴ Statistisches Bundesamt 2011, S. 12.

dass nur durch die Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen eine Beurteilung der tatsächlichen Vorteilhaftigkeit einer Regulierung möglich ist. Die Schwierigkeit in der Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse liegt allerdings in der Bewertung des Nutzens. Während sich die Kosten in der Regel ohne größere Probleme quantifizieren lassen, trifft dies für den Nutzen eher selten zu. Damit aber Kosten und Nutzen wirklich vergleichbar sind, muss gleichfalls der Nutzen in Geldeinheiten erfasst werden. Zu diesem Zweck wurden im Laufe der Jahre verschiedene Methoden entwickelt¹⁵.

Die einfachste Methode ist die Erfassung der Zahlungsbereitschaft anhand von beobachtbaren Marktpreisen. Wenn der Autor einer Folgenabschätzung zum Beispiel wissen möchte, welchen Nutzen ein Gesetz zur Verbesserung der Wasserqualität besitzt, kann er die Ausgaben der Konsumenten für Wasserfilter, Ionentauscher oder andere technische Vorrichtungen zur Wasseraufbereitung heranziehen.

Jedoch sind nicht für alle Güter oder Dienstleistungen Marktpreise beobachtbar. Um dennoch die Zahlungsbereitschaft zu erfassen, können die Bürger und Unternehmen auch direkt befragt werden. Damit eine solche Befragung verwertbare Ergebnisse liefert, müssen die Präferenzen der Bürger und Unternehmen so erfasst werden, dass die Antworten miteinander vergleichbar sind. Die zwei wichtigsten Methoden zur Erfassung der Präferenzen sind die *kontingente Bewertungsmethode* und das *Choice Modeling*¹⁶. Beide Methoden versuchen durch ein jeweils spezifisches Fragebogendesign die wahren Präferenzen des Befragten zu ermitteln und so auf dessen Nutzen zu schließen.

Für den Fall, dass eine Befragung nicht möglich sein sollte – zum Beispiel aus Zeitgründen – bieten sich verschiedene Hilfsmethoden an, um die Präferenzen von Bürgern und Unternehmen offen zu legen. Hier sei erstens die *hedonische Bewertungsmethode* genannt. Der Begriff erscheint auf den ersten Blick ein wenig irreführend, da dieser aus dem griechischen Wort für „Lust“ abgeleitet ist. Dahinter steht die Idee, den Preis einer Ware oder Dienstleistung anhand deren einzelner extrinsischen und intrinsischen Werte zu ermitteln. So lässt sich beispielsweise der Nutzen einer Regulierung zur Begrenzung der Lärmbelastung quan-

¹⁵ Eine gute Übersicht bieten unter anderem *Pearve et al.* 2006.

¹⁶ Da eine exakt zutreffende Übersetzung schwierig ist, wird der englische Begriff in der Regel auch in deutschen Publikationen verwendet.

tifizieren, indem der Preisunterschied von vergleichbaren Immobilien in mehr oder weniger lärmbelasteten Orten ermittelt wird.

In ähnlicher Weise versucht die *Reisekostenmethode* den Nutzen indirekt anhand der Ausgaben der Bürger zur Erreichung eines Ortes zu ermitteln, der bestimmte Merkmale (Idylle, Kultur etc.) aufweist. Diese Methode bietet sich vor allem zur Schätzung des Nutzens von Gesetzen zur Renaturierung oder zum Schutz von Flora und Fauna an. Die *Vermeidungskosten-Methode* errechnet den Nutzen in Geldeinheiten, indem die Ausgaben betrachtet werden, die Bürger und Unternehmen zur Vermeidung eines Schadens aufwenden (z.B. Kosten für Sicherheitstechnik). Analog dazu schätzt die *Krankheitskosten-Methode* den Nutzen einer Regulierung zum Schutz der Gesundheit mittels der Behandlungskosten infolge der betreffenden Krankheit.

Eine weitere Möglichkeit, den Nutzen einer Regulierung in einer Folgenabschätzung zu quantifizieren, ergibt sich unter Umständen, wenn bereits Studien existieren, die zwar den gewünschten Sachverhalt untersuchen, aber zu einem anderen Zeitpunkt oder an einem anderen Ort. Aufgrund der Übertragung von Ort oder Zeit wird dieser Ansatz als *Nutzen-Transfer-Methode* bezeichnet.

Die letzte an dieser Stelle zu erwähnende Methode zur Erleichterung der Schätzung des Nutzens besteht in dem Rückgriff auf *statistische Kennzahlen*. Eine Kennzahl, auf die der interessierte Leser immer wieder im Zusammenhang mit einer Kosten-Nutzen-Analyse stoßen wird, ist der Wert eines Lebens. Sicherlich wirkt eine solche Berechnung auf den ersten Blick befremdlich. Allerdings wägt der Gesetzgeber bei einer Vielzahl von Regulierungen – beispielsweise zum Umweltschutz oder zur Verkehrssicherheit – implizit auch immer ab, wie viele Menschen wahrscheinlich zu Tode kommen werden, selbst wenn die Frage explizit gar nicht gestellt wird. Insofern ist es also durchaus konsequent, zumindest näherungsweise einen objektiven Wert für Leben zu ermitteln. Vor allem in Nordamerika wurden in den vergangenen Jahren solche Studien durchgeführt. So sind die kanarischen Ministerien angewiesen, in einer Folgenabschätzung den Wert eines Lebens mit 6,1 Millionen kanadischer Dollar (inflationbereinigt) auszuweisen¹⁷.

¹⁷ Treasury Board of Canada Secretariat 2007, S. 20.

Die bis hierhin kurze Übersicht zur Vorgehensweise bei einer Kosten-Nutzen-Analyse lässt den Aufwand einer solchen Folgenabschätzung erahnen. Dieser zum Teil erhebliche Aufwand dürfte wohl unter anderem der Grund dafür sein, dass zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine große Lücke klafft. Allen Empfehlungen und Leitlinien zum Trotz stellt die Kosten-Nutzen-Analyse immer noch die Ausnahme in Europa dar¹⁸. Dies trifft gleichsam für Deutschland zu. Zwar sollen grundsätzlich Nutzen und Kosten dargestellt werden, die Kosten-Nutzen-Analyse ist aber bislang kein fester Bestandteil der institutionalisierten GFA. Ebenso nutzt Großbritannien überwiegend das einfachere Instrument der Kosten-Wirksamkeits-Analyse¹⁹. Über bereits mehr Erfahrungen im Hinblick auf die Kosten-Nutzen-Analyse verfügt Kanada, das bereits seit 1999 die Anfertigung einer solchen Analyse vorschreibt. Zumindest für alle bedeutsamen Gesetzentwürfe müssen Nutzen und Kosten für die Umwelt, Arbeitnehmer, Unternehmen, Verbraucher und andere betroffene gesellschaftliche Gruppen dargestellt werden²⁰.

Kosten-Wirksamkeits-Analyse

Diese Methode gestaltet sich im Vergleich zu einer Kosten-Nutzen-Analyse einfacher, da der Nutzen einer Regulierung nicht quantifiziert werden muss. Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse ermittelt lediglich die Kosten für die Wirkung aus verschiedenen Alternativen oder umgekehrt die Wirkungen verschiedener Alternativen zu gegebenen Kosten. Dabei ist entscheidend, dass Kosten und Wirkungen einer Regulierung zur Diskussion gegenübergestellt werden, damit sich ein Konsens über die bevorzugte Alternative bilden kann. Auf diese Weise ersetzt die Diskussion die Quantifizierung des Nutzens einer Alternative.

Kostenanalysen

Die einfachste praktizierte Form der Folgenabschätzung stellt nur die Kosten einer vorgegebenen Regulierung dar. Im Gegensatz zur Kosten-Wirksamkeits-Analyse werden außer den Kosten keine anderen Wirkungen der Regulierung thematisiert. Das Ziel einer Kostenanalyse besteht also ausschließlich darin, für eine vorgegebene Wirkung die kostengünstigste Alternative zu finden. Beispiele für eine solche Kos-

¹⁸ *Achtmicht et al.* 2009, S. 334.

¹⁹ Department for Communities and Local Government 2009, S. 9.

²⁰ Treasury Board of Canada Secretariat 2007, S. 1.

tenanalyse sind das Standardkosten-Modell sowie die Berechnung der Erfüllungskosten, die oben bereits kurz erwähnt wurden.

Modellübergreifende Methoden

Unabhängig davon, ob Kosten und Nutzen, Kosten und Wirkungen oder nur Kosten einer Regulierung geschätzt werden sollen, empfiehlt sich unter Umständen die Anwendung bestimmter Berechnungsansätze. So ist eine *Risikoanalyse* vorzunehmen, wenn zukünftige Zustände unsicher sind. In diesen Fällen wird versucht, mittels einer Wahrscheinlichkeitsverteilung den Erwartungswert der betreffenden Folgen zu berechnen. Die *Sensitivitätsanalyse* kommt immer dann zum Einsatz, wenn bestimmte Effekte isoliert untersucht werden sollen. Und schließlich ist eine *Diskontierung* von Nutzen und Kosten erforderlich, wenn die Folgen einer Regulierung weit in die Zukunft reichen.

Weitere Methoden

Die meisten Methoden stellen lediglich Abwandlungen der oben erläuterten Kosten-Nutzen-Analyse oder Kosten-Wirksamkeits-Analyse dar. Beispiele dafür sind die Risiko-Nutzen-Analyse oder die Risiko-Risiko-Analyse. Ein tatsächlich eigenständiges Verfahren hingegen ist die *multikriterielle Analyse*, die zum Fachgebiet *Operations Research* gehört. Einfach ausgedrückt handelt es sich dabei um eine Kosten-Wirksamkeits-Analyse, in die mehrere Kriterien gleichzeitig eingehen. Auf diese Weise entsteht ein Raum effizienter Lösungen. Die Anwendung der multikriteriellen Analyse in der GFA ist nicht unumstritten, da aufgrund der Komplexität die Transparenz der Folgenabschätzung leidet. Dementsprechend wird das Verfahren nur für wenige komplexe Evaluationen genutzt. Insgesamt spielt es in der GFA aber allenfalls eine untergeordnete Rolle.

Baustein 4: Die genutzten Informationsquellen

Die Wahl der verwendeten Informationsquellen hängt erheblich von der kurzfristigen Verfügbarkeit und dem Zeitfenster einer Folgenabschätzung ab. Je höher der Zeitdruck ist, umso eher greift der zuständige Mitarbeiter auf die Informationen zurück, die gerade kurzfristig verfügbar sind. Oftmals sind solche Informationen allerdings nicht ausreichend, um eine qualitativ hochwertige Folgenabschätzung anfertigen zu

können²¹. Für eine erfolgreiche GFA müssen also entsprechend der betrachteten Folgen valide Daten in kürzester Zeit verfügbar sein. Die Erfüllung dieser Bedingung ist vor allem deshalb von entscheidender Bedeutung, weil die Quantität und Qualität der verwendbaren Daten nicht zuletzt die Wahl der Methode determiniert. Ohne adäquate Daten können Kosten-Nutzen-Analysen oder Kosten-Wirksamkeits-Analysen nicht erstellt werden.

Chronologisch stehen am Anfang einer Folgenabschätzung meistens *Konsultationen* mit Interessenvertretern und Experten. Im Idealfall können diese bereits durch eigene Zahlen oder Studien die gewünschten Daten liefern. Jedoch sind die Erfahrungen im Hinblick auf die Beiträge von Interessenvertretern nicht sehr ermutigend²².

Zu den Experten gehören neben Wissenschaftlern auch leitende Beamte. Der Leiter einer Behörde verfügt in der Regel über langjährige Erfahrungen und kann so in vielen Fällen ein Bild über die Anwendung einer Vorschrift vor Ort vermitteln.

Die Auswahl der Experten muss nicht auf das eigene Land beschränkt bleiben. Wenn bereits Erfahrungen in anderen Ländern zu einem Regulierungssachverhalt vorliegen, ist außerdem die Konsultation von Experten anderer Länder oder supra- und internationaler Organisationen eine Option.

Im nächsten Schritt empfiehlt sich die Auswertung der verfügbaren *Datenbanken*. Einige Länder haben Datenbanken zur Bewertung von Gütern aufgebaut, für die kein Marktpreis existiert. Hierzu gehört ebenfalls der Wert eines Lebens, wie im vorangegangenen Abschnitt am Beispiel von Kanada erläutert wurde.

Zu den wichtigsten Anbietern von Datenbanken gehören staatliche Behörden. Hier sind für Deutschland beispielsweise das Statistische Bundesamt und die gesetzliche Unfallversicherung zu nennen. Des Weiteren kommt im Zusammenhang mit dem Aufbau von Datenbanken den Forschungsinstituten eine besondere Bedeutung zu. So pflegt das bereits in der Einleitung erwähnte Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung mehrere umfangreiche Datenbanken mit Betrieben und Beschäftigten. Genauso bedeutsam sind die Daten aus dem Sozio-

²¹ The Evaluation Partnership Limited 2007, S. 79ff.

²² The Evaluation Partnership Limited 2007, S. 141.

ökonomischen Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, wenn es um die Frage geht, welche Folgen eine Regulierung für die Verteilung des Wohlstands in Deutschland hat.

Obwohl viele Länder bereits große Datenbestände besitzen, kommen auch diese nicht immer ohne weitergehende Informationen aus. Zu diesem Zweck sind oftmals *Befragungen* unumgänglich. Auf der einen Seite lassen sich natürlich die Normadressaten, also die Bürger und Unternehmen, zu den Folgen einer Regulierung befragen. Auf der anderen Seite sollten aber ebenso die Sachbearbeiter in den Behörden befragt werden. Denn ein großer Teil der erforderlichen Informationen können nur die Beamten liefern, die jeden Tag mit der betreffenden Regulierung arbeiten²³.

Baustein 5: Der Umgang mit den Ergebnissen einer Folgenabschätzung

Am Ende einer Folgenabschätzung bleibt die Frage, wie mit den Ergebnissen verfahren werden soll. Einen Mehrwert besitzen die gewonnenen Erkenntnisse nur, wenn sie klar, verständlich und nachvollziehbar aufbereitet sind. Außerdem müssen die Ergebnisse erkennbar Eingang in die Entscheidungsfindung des Gesetzgebers finden. Dies ist zum einen möglich, indem die Ergebnisse veröffentlicht und diskutiert werden. Zum anderen können bestimmte Ergebnisse einer Folgenabschätzung zuvor spezifizierte Entscheidungen veranlassen. Letzteres würde jedoch die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments berühren und wäre daher in Ländern mit einem parlamentarischen Gesetzgeber verfassungsrechtlich bedenklich. Dies trifft selbst in den Fällen zu, in denen das Ergebnis einer Folgenabschätzung objektiv negativ ausfällt. So kann beispielsweise ein Verbot objektiv negative ökonomische Folgen haben, aber dennoch politisch aus moralischen Gründen gewollt sein. Solche moralischen Erwägungen lassen sich nur sehr bedingt in eine GFA integrieren, weshalb das Ergebnis der Folgenabschätzung manchmal nur einen Teil der Entscheidungsgrundlage bildet.

Ähnlich enge Grenzen gelten für Sanktionen für den Fall, dass eine Folgenabschätzung gar nicht oder nur unzureichend durchgeführt worden ist. Eine vollständige Blockade des Gesetzgebungsprozesses durch

²³ Schorn et al. 2009.

eine andere Institution als dem Parlament dürfte ebenfalls aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich sein. Denkbar ist aber, dass die zur Prüfung zuständige Stelle das Ergebnis der Prüfung veröffentlicht und gegebenenfalls eine Überarbeitung empfiehlt. Für ein solches Verfahren hat sich neben anderen Ländern auch Deutschland mit dem Gesetz zur Einführung eines Nationalen Normenkontrollrats entschieden.

Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen haben eine Vielzahl von Fragen aufgeworfen. In gewisser Weise stellen die hier erläuterten Bausteine ein Pflichtenheft dar, das es zur Einführung einer GFA abzuarbeiten gilt. Für den Erfolg der GFA ist dabei wichtig, alle Bausteine zu beachten. Zum Beispiel bestimmen die verfügbaren Daten das Spektrum der erfassten Folgen sowie die Wahl der Bewertungsmethode. Der Datenbestand wiederum hängt von den zur Verfügung gestellten Ressourcen ab. Die erforderlichen Ressourcen werden aber vermutlich nur dann bereitgestellt, wenn der Mehrwert der Folgenabschätzung für den Gesetzgebungsprozess absehbar ist. In der Vergangenheit fanden diese Zusammenhänge nicht immer genügend Berücksichtigung. So bestand in Deutschland für die Autoren von Gesetzen zwar schon früher die Verpflichtung, Kosten und Nutzen im Gesetzentwurf darzustellen. Allerdings fehlten lange Zeit ein verbindlicher Rahmen, das notwendige Methodenwissen und die erforderlichen Ressourcen. Erst in den letzten Jahren konnte die GFA in Deutschland sowie in anderen Ländern durch eine gesetzliche Verankerung der Vorgehensweise sowie der Ressourcen zu einem fruchtbaren Instrument der Gesetzgebung weiterentwickelt werden.

Literatur

- Achtnicht, Martin; Rennings, Klaus; Hertin, Julia* (2009): Experiences with Integrated Impact Assessment – Empirical Evidence from a Survey in Three European Member States. In: *Environmental Policy and Governance*, Jg. 19, S. 321-335.
- Allio, Lorenzo* (2010): Regulatory Impact Analysis (RIA) in OECD countries. In: Hensel, Stephan; Bizer, Kilian; Führ, Martin; Lange, Joachim (Hg.): Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung. Per-

spektiven und Entwicklungstendenzen. Baden-Baden: Nomos, S. 211-224.

Bizer, Kilian; Führ, Martin (2002): Responsive Regulierung. Anforderungen an die interdisziplinäre Gesetzesfolgenforschung. In: Bizer, Kilian; Führ, Martin; Hüttig, Christoph (Hg.): Responsive Regulierung. Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 1-19.

Bizer, Kilian; Gubaydullina, Zulia (2007): Das Verhaltensmodell der interdisziplinären Institutionenanalyse in der Gesetzesfolgenabschätzung. In: Führ, Martin; Bizer, Kilian; Feindt, Peter-Henning (Hg.): Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung. Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Verständigung. Baden-Baden: Nomos (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat), S. 37-51.

Department for Communities and Local Government (2009): Multi-criteria analysis: a manual. Wetherby: Communities and Local Government Publications.

Europäische Kommission (2004): Impact Assessment: Next Step. In Support of Competitiveness and Sustainable Development (Commission Staff Working Paper, SEC (2004)1377).

Konzendorf, Götz (2009): Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland. In: Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang; Fabian, Carlo (Hg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, S. 27-39.

OECD (2009): Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010): Bessere Rechtsetzung in Europa. Deutschland 2010. Paris: OECD Publishing.

Pearce, David W.; Atkinson, Giles; Mourato, Susana (2006): Cost-Benefit Analysis and the Environment. Recent Developments. Paris: OECD Publishing.

Schorn, Michael; Eichfelder, Sebastian (2012): Bürokratiekosten durch Verwaltungshandeln: Eine empirische Untersuchung. In: Schorn, Michael (Hg.): Der Einfluss der Akteure auf die Bürokratiekostenhöhe und die Determinanten ihres Verhaltens. Köln: IWP Schorn & Partner (Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung, 5), S. 84-128.

- Schorn, Michael; Lechner, Sebastian; Bizer, Kilian; Richter, Michael* (2009): SKM 2.0. Von der Messung zur Entlastung. Unter Mitarbeit von Ulrich Naujokat, Silke Schröder und Roland Wirth. Köln: IWP Schorn & Partner (Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung, 3).
- Schorn, Michael; Richter, Michael* (2005): Kostenfolgenabschätzung – Auswirkungen der Kostenbelastungen auf die Wirtschaft, insbesondere für den Mittelstand. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Unter Mitarbeit von Thomas Schleiermacher und Ira Steinbrecher. IWP Institut für Wirtschafts- und Politikforschung. Köln.
- Statistisches Bundesamt (2011): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Wiesbaden.
- The Evaluation Partnership Limited (2007): Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report. Brüssel.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2007): Canadian Cost-Benefit Analysis Guide. Ottawa.
- Veit, Sylvia* (2007): Die Erklärungskraft neo-institutionalistischer Theorieansätze für die Implementation von Maßnahmen zur besseren Regulierung. Hypothesen am Beispiel der Gesetzesfolgenabschätzung. In: Wagner, Dieter; Kupke, Sören; Lattemann, Christoph; Legel, Alexander (Hg.): Governance-Theorien oder Governance als Theorie? Berlin: wvb Wissenschaftlicher Verlag, S. 131-161.
- Wagner, Hellmut* (1999): Gesetzesfolgenabschätzung – Modeerscheinung oder Notwendigkeit? ZRP 1999, 480 ff. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Jg. 32, S. 480-486.