



D

V

P

W

FoJuS-

Diskussionspapiere

Nr. 3/2005

FoJuS - Forum Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft

Nachwuchsorganisation der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der
DVPW

Email: fojus-verteiler@hsu-hh.de

Homepage: <http://users.ox.ac.uk/~polf0035/>

Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen?

Von Sylvia Veit, Universität Potsdam

Überarbeitete Fassung eines Vortrags auf der Tagung „Entpolitisierung von Staat und Staatsanalyse – von Herrschaft, Macht und Interessen zu Problemlösungsfähigkeit, Effizienz und Instrumenten?“ des Forums Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft (FoJuS) der DVPW-Sektion „Politische Verwaltung und Staatslehre“ vom 07.-09-07.2005 an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr in Hamburg

Kontakt:

Sylvia Veit
Universität Potsdam
Graduiertenkolleg „Modern Governance“
Am Park Babelsberg 14, Haus 6, Zi. 215
14482 Potsdam

0331 / 977 45 64

sveit@uni-potsdam.de

Einleitung

Vor dem Hintergrund einer anhaltenden Finanzknappheit der öffentlichen Hand und der Tendenz zu einer „Ökonomisierung“ des Politischen findet in Deutschland - wie im gesamten westeuropäischen Raum - seit Mitte der neunziger Jahre unter den Schlagworten „bessere Rechtsetzung“ (*Better Lawmaking*) und „bessere Regulierung“ (*Better Regulation*)¹, aber auch „Bürokratieabbau“ und „Deregulierung“ eine politische und wissenschaftliche Debatte um die Möglichkeiten der qualitativen Verbesserung und quantitativen Reduzierung staatlicher Regulierungen statt. Dabei geht es zum einen um die Eindämmung von Normenflut und Überregulierung verbunden mit der Rückgewinnung staatlicher Handlungsspielräume, zum anderen um eine stärkere *Outcome*-Orientierung im Hinblick auf die politische Zielerreichung, aber auch bezüglich unbeabsichtigter Nebenfolgen und der Kosten staatlicher Steuerungsversuche.

Die Diskussion ist jedoch keineswegs neu. So gab es in der Bundesrepublik bereits in den siebziger und achtziger Jahre im Zusammenhang mit der Blüte der *Policy*-Forschung verstärkte Reformbemühungen. Viele der derzeit diskutierten Lösungsansätze – wie experimentelle Gesetzgebung, Befristung („*Sunset-Legislation*“), *ex-ante* und *ex-post* Evaluation oder die Durchforstung des bestehenden Rechtsbestandes beispielsweise durch Deregulierungskommissionen („Rechtsbereinigung“) - waren auch damals schon im Gespräch (vgl. z.B. Böhret/Hugger 1979; Hellstern/Wollmann 1980; Mayntz 1980; Fricke 1983; Jann/Wegrich 2004). „Neu“ sind an der aktuellen Debatte vor allem drei Phänomene:

- die Problematik des Einflusses der Regulierungen der Europäischen Union und deren Umsetzung (z.B. das so genannte „*Gold-Plating*“, also das Entstehen von unnötiger Bürokratie im Zuge der Kaskade von Rechtsvorschriften),
- der durch die Globalisierung verursachte Wettbewerbsdruck in Bezug auf die Ausgestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (der Regulierungsrahmen als wichtiger Standortfaktor) sowie

¹ Die Begriffe werden in der Praxis fälschlicherweise häufig synonym verwendet. „Bessere Rechtsetzung“ bezieht sich jedoch nur auf diejenigen Maßnahmen, die den Prozess der Rechtsetzung (also die Formulierung und Verabschiedung von Rechtsnormen) im Hinblick auf einen besseren *Output* unterstützen sollen. Im juristischen Verständnis nicht eingeschlossen ist dabei die Erzeugung von Verwaltungsvorschriften, da diese keine Rechte und Pflichten für die Allgemeinheit berühren, sondern nur den Innenbereich der Verwaltung. Verwaltungsvorschriften zählen deshalb nicht zu den Rechtssätzen (Rechtsnormen) und gehören somit auch nicht zur „Rechtsetzung“. „Bessere Regulierung“ hingegen ist ein wesentlich weiterer Begriff, der zwar auch, aber nicht nur den Bereich der Rechtsetzung umfasst: Zum einen ist neben dem Prozess der Politikformulierung auch die Umsetzung und Anwendung von *Policies* gemeint, zum anderen bezieht sich der Terminus nicht nur auf Rechtssätze, sondern auf alle Arten staatlicher Vorschriften (vgl. Konzendorf u.a. 2005: 5). „Regulierung“ wird hierbei nicht im Sinne regulativer Programme (Ge- und Verbote, Anzeige- und Genehmigungspflichten), sondern in einer weiteren Definition als die Gesamtheit staatlicher Vorschriften umfassend verstanden: „*the promulgation of a binding set of rules to be applied by a body devoted to this purpose*“ (Baldwin/Cave, 1999, S. 2).

- das mit der Entwicklung der Informationstechnologie verbundene Potential (z.B. die Möglichkeit zur *Online*-Konsultation von bestimmten Gruppen von Normadressaten).

„Neu“ ist auch ein Instrument, welches nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen OECD-Staaten und auf EU-Ebene ein Kernelement der *Policy*-Bemühungen in diesem Bereich bildet: das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), im Englischen meist als *Regulatory Impact Assessment (RIA)* bezeichnet. Gesetzesfolgenabschätzungen dienen dazu, mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Methoden verschiedene Regelungsoptionen im Hinblick auf intendierte und nicht intendierte Folgen zu analysieren und dadurch die Wissensbasis politischer Entscheidungen zu verbessern. Dahinter steht (zugespitzt formuliert) die Idealvorstellung, dass es eine optimale Regulationsform zur Erreichung bestimmter politischer Ziele gibt und dass diese durch wissenschaftliche Analyse ermittelt werden kann.

Problematisiert werden soll in diesem Aufsatz die Frage, in welchem Maße beim Einsatz des Instrumentes GFA der politische Entscheidungsprozess durch die Durchführenden der Analysen beeinflusst wird bzw. werden kann. Man könnte zum einen annehmen, dass bei der Implementation der GFA in den Rechtsetzungsprozess Wissenschaftler² oder andere Experten politische Steuerungsentscheidungen in größerem Maße als bisher beeinflussen können und dann von einer Tendenz zur Entpolitisierung sprechen. Zum anderen könnte man behaupten, dass auch die wissenschaftliche Analyse an sich einer Entpolitisierung Vorschub leistet, indem politische Aushandlung der Interessen durch einen wissenschaftlich vorgegebenen „*one best way*“ ersetzt wird. Diese Auffassung spiegelt sich auch implizit in zahlreichen politischen Verlautbarungen zum Thema wider, in denen betont wird, dass Folgenabschätzungen Hilfen für die Entscheidungsfindung und kein Ersatz für politische Beurteilungen sind (z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002).

Im Widerspruch dazu wird in diesem Text die These aufgestellt, dass Gesetzesfolgenabschätzungen weder im prozessualen noch im inhaltlichen Sinne eine Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse bewirken, sondern ihr Potential im Gegenteil vor allem in einer stärkeren Politisierung insbesondere der frühen Phase der Politikgestaltung (Problemdefinition, Auswahl einer Regelungsoption und Erarbeitung des Regelungsentwurfes) liegt, welche in Deutschland durch eine starke Intransparenz und Abgeschlossenheit geprägt ist. Zur Belegung der Thesen werden zum einen die wenigen vorhandenen empirischen Studien und Evaluationen zu Folgenabschätzungen

² Im folgenden Text wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die durchgängige simultane Verwendung der männlichen und weiblichen Form verzichtet und stattdessen nur eine von beiden Varianten benutzt, wobei die andere Form jeweils mit gemeint ist.

herangezogen³, zum anderen wird auf zwei von der Autorin durchgeführte Fallstudien (GFA zum Waldgesetz in Rheinland-Pfalz 1998, GFA zum Kinder- und Jugendhilfegesetz in Sachsen-Anhalt 2001/02) sowie auf „*informed guesses*“ unabhängiger Experten⁴ zurückgegriffen. Bevor in den Kapiteln 3, 4 und 5 die einzelnen Argumente im Hinblick auf die Frage der Entpolitisierung oder Politisierung von Regulierungsprozessen und Entscheidungsinhalten durch Gesetzesfolgenabschätzungen näher ausgeführt werden, geben die folgenden ersten beiden Kapitel einen Überblick über die Entwicklung des Instrumentes GFA sowie dessen Anwendungspraxis in Deutschland.

1. Entstehungshintergrund und Entwicklung der GFA im europäischen Kontext

Gesetzesfolgenabschätzungen kommen ursprünglich aus den USA, wo sie von unabhängigen Regulierungsagenturen produziert und vom *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) überwacht werden. In den letzten zehn Jahren hat das Instrument jedoch auch im europäischen Rahmen an Bedeutung gewonnen. Charakteristisch ist dabei der im Vergleich zu den USA unterschiedliche institutionelle Kontext: Während Folgenabschätzungen in den USA vor allem ein Element der Diskussion auf der Ebene von Regulierungsagenturen und sektoralen *Policy*-Netzwerken sind, wird das Instrument in Europa als Kommunikationswerkzeug zwischen der Regierung und dem Parlament sowie zwischen der Regierung und dem Bürger verstanden (Radaelli 2004: 11).

Kennzeichnend für die europäischen Staaten und die EU ist dabei die Existenz von drei Entwicklungssträngen in Bezug auf eine stärkere Berücksichtigung der Folgen staatlicher Regulierungen im Politikformulierungsprozess:

- 1. Abschätzung der administrativen Lasten:** Dieser Entwicklungsstrang steht in besonders engem Zusammenhang mit der Diskussion um Bürokratieabbau und bezieht sich auf die Verhinderung neuer und Verminderung bestehender administrativer Lasten, welche aufgrund von staatlichen Vorschriften für bestimmte Akteursgruppen (insbesondere Unternehmen, aber auch z.B. die öffentliche Verwaltung) entstehen. Administrative Lasten von Unternehmen werden dabei definiert als *“the costs imposed on businesses, when complying with information obligations stemming from government*

³ Dabei handelt es sich in erster Linie um Berichte der Rechnungshöfe (Bundesrechnungshof 2004, NAO 2004, Riksrevisionen 2004). Die meisten anderen Materialien beruhen lediglich auf Selbstauskünften der Ministerien (vgl. z.B. DEBR 2004) und sind deshalb nur beschränkt nützlich. Umfassende empirische Studien (insbesondere international vergleichende Untersuchungen) zu den Wirkungen von Folgenabschätzungen gibt es nach Kenntnis der Autorin bisher nicht.

⁴ Es handelt es sich dabei um Gutachten, die im Rahmen einer an der Universität Potsdam für die BertelsmannStiftung durchgeführten Pilotstudie zu Verfahren und Instrumenten erfolgreicher (De-)Regulierung von ausländischen Experten erstellt wurden (Lodge 2004 für Großbritannien, Hansen/Pedersen 2004 für Dänemark, Paridon 2004 für die Niederlande).

regulation. (...). An information obligation is a duty to procure or prepare information and subsequently make it available to either a public authority or a third party. It is an obligation businesses cannot decline without coming into conflict with the law.” (OECD 2004: 8f.). Besondere Bedeutung hat die Abschätzung administrativer Lasten in den Niederlanden erlangt, wo seit Anfang der neunziger Jahre ein quantitatives Verfahren zur Messung der mit Regulierungen verbundenen administrativen Lasten für Unternehmen entwickelt wurde, das unter der Bezeichnung Standardkostenmodell⁵ bekannt geworden ist und mittlerweile in mehreren europäischen Staaten eingesetzt wird (Niederlande, Dänemark, Norwegen, Belgien etc.).

2. **Analyse der Auswirkungen von Regulierungen auf kleine und mittlere Unternehmen**

(KMU): Hintergrund dieser Entwicklung ist die Erkenntnis, dass KMU von mit Regulierungen verbundenen Kosten wie z.B. den oben genannten Informationspflichten besonders stark betroffen sind, da sie im Gegensatz zu großen Unternehmen keine spezialisierten Abteilungen für diese Belange besitzen. Auch andere Folgen von Regulierungen können KMU überproportional hart treffen und deren Wettbewerbsfähigkeit stark einschränken. Deshalb wurde in einigen Ländern der Abschätzung der Auswirkungen staatlicher Vorschriften auf KMU eine spezielle Priorität eingeräumt. So legt beispielsweise die schwedische SimpLex-Verordnung (SimpLexförordningen SES 1998: 1820) fest, dass für neue oder veränderte Regelungen, die bedeutende Effekte für die Arbeitsvoraussetzungen, Konkurrenzfähigkeit oder andere Belange von KMU haben, so zeitig wie möglich eine besondere Folgenabschätzung in Bezug auf KMU durchgeführt und dokumentiert wird. In der Schweiz wird seit 1999 vom Staatssekretariat für Wirtschaft bei wichtigen Änderungen von Gesetzen oder Verordnungen ein KMU-Verträglichkeitstest durchgeführt, d.h. eine kleine Gruppe von Unternehmen wird im Hinblick auf die zu erwartenden Regulierungsfolgen befragt.

3. **Gesetzesfolgenabschätzung als integriertes Instrument zur Analyse aller relevanten**

Regelungsfolgen: Bei der Gesetzesfolgenabschätzung wird nicht nur ein bestimmter Teil der Regulierungsfolgen oder eine bestimmte Gruppe von Normadressaten betrachtet, sondern es werden in einem breiten Sinne alle intendierten und nicht-intendierten Regelungsfolgen analysiert. Die derzeit häufig thematisierten administrativen Lasten für Unternehmen sind in diesem Verständnis nur ein Teilaspekt aller Gesetzesfolgen und sollten deshalb zwar innerhalb der GFA berücksichtigt werden, aber nicht alleiniges Element einer (Kosten-)Abschätzung sein. Darüber hinaus dient die GFA zur Ermittlung von Regelungsalternativen und zur Beurteilung der Effektivität einer Maßnahme, aber auch zur Einschätzung der Praktikabilität und Akzeptanz bei den Normadressaten. Die

⁵ Zur genaueren Beschreibung des Modells vgl. z.B. Nijssen/Vellinga 2002; OECD 2004.

hierzu notwendigen Informationen werden vor allem durch die Befragung von Normadressaten gewonnen und mit Hilfe von wissenschaftlichen Methoden wie beispielsweise der Nutzwertanalyse ausgewertet.⁶ Gesetzesfolgenabschätzungen spielen heute in fast allen europäischen Staaten und auf EU-Ebene eine Rolle. Die thematischen Schwerpunkte und das Ausmaß der Anwendung der Verfahren variieren jedoch stark. So bilden Folgenabschätzungen in einigen Staaten und auf EU-Ebene ein standardmäßiges Element des Rechtsetzungsprozesses, in anderen Ländern hingegen befindet sich das Instrument in der Erprobungsphase oder existiert lediglich als „Lippenbekenntnis“. Inhaltlich lassen sich ebenfalls große Varianzen feststellen: „IA [Impact Assessment] means quite different things in different countries“ (Centre for European Studies 2004, S. 216; vgl. auch Radaelli 2005). So gehen Gesetzesfolgenabschätzungen in der Praxis zum Teil nicht über ein *Compliance Cost Assessment* hinaus (vgl. die vergleichende Analyse von Folgenabschätzungen in zehn EU-Ländern: DEBR 2004), während sie beispielsweise in Deutschland und auf EU-Ebene⁷ als umfassendes und integriertes Verfahren verstanden werden.

Die deutsche Variante des Instrumentes GFA geht auf Forschungen an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer zurück, wo man sich seit Ende der siebziger Jahre intensiv mit Fragen der Rechtsoptimierung beschäftigte. Mitte der neunziger Jahre wurde der Terminus GFA zum ersten Mal von Böhret/Konzendorf verwendet. Im Unterschied zum internationalen Diskurs, in welchem nur zwei Formen der Folgenabschätzung (ex-ante und ex-post) differenziert werden, unterscheiden Böhret/Konzendorf die drei Module prospektive, begleitende und retrospektive GFA:

- Die prospektive GFA bezieht sich dabei auf eine sehr frühe Phase des Rechtsetzungsprozesses und dient der Entwicklung von Regelungsalternativen sowie einer vergleichenden Bewertung von deren voraussichtlichen Folgen.
- Bei der begleitenden GFA hingegen wird die Folgenanalyse auf der Basis eines vorliegenden Regelungsentwurfes vorgenommen. Geprüft werden neben dem Wirkungsgrad des Entwurfes vor allem dessen Akzeptanz und Praktikabilität im späteren Wirkungsfeld der Norm.

⁶ Einen umfassenden Überblick zu den Methoden der GFA gibt das Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (Böhret/Konzendorf 2001).

⁷ Insbesondere im Zusammenhang mit dem Neustart der Lissabon-Agenda ist jedoch auf EU-Ebene eine graduelle Verschiebung in den inhaltlichen Schwerpunktsetzungen feststellbar. Zwar wird der integrierte Folgenabschätzungsansatz weiter verfolgt, in letzter Zeit wird jedoch weniger die Ausgewogenheit der Analyse sowohl der wirtschaftlichen als auch der sozialen und ökologischen Folgewirkungen in den Vordergrund gestellt, sondern es wird vor allem die notwendige Verbesserung der Abschätzung wirtschaftlicher Auswirkungen, insbesondere auf Wettbewerbsfähigkeit und den administrativen Aufwand für Unternehmen, thematisiert (Konzendorf u.a. 2005).

- Die retrospektive GFA ist eine spezielle Form der summativen *Policy*-Evaluation, welche Effektivität und Effizienz einer in Kraft getretenen Rechtsvorschrift untersucht und ggf. Novellierungsbedarf identifiziert (Böhret/Konzendorf 2001).

In diesem Aufsatz wird jedoch aufgrund der fehlenden Relevanz für die Fragestellung keine modulspezifische Differenzierung vorgenommen, sondern lediglich zwischen ex-ante und ex-post-Folgenabschätzung unterschieden. Wenn in den folgenden Ausführungen von „Gesetzesfolgenabschätzung“ gesprochen wird, bezieht sich dies nur auf die ex-ante-Folgenabschätzung, also auf die Analyse von Folgen im Prozess der Vorbereitung und Formulierung von *Policies*. Formen der nachträglichen Evaluation der Auswirkungen von Gesetzen oder anderen Rechtsvorschriften sollen hier nicht behandelt werden.

2. Die GFA-Praxis in Deutschland

Will man sich mit der bisherigen Entwicklung und Anwendungspraxis der GFA in Deutschland auseinandersetzen, muss man mehr als zwanzig Jahre zurückgehen. Denn schon 1984 wurden, um zu einer systematischeren Einbeziehung von Fragen der Effektivität und Effizienz in den Prozess der Erarbeitung von Rechtsnormen zu kommen, vom Bundesministerium des Innern und der Justiz die „Blauen Prüffragen“⁸ zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben entwickelt. Dabei handelte es sich um eine Liste von zehn Prüffragen (mit jeweils detaillierten Unterfragen), die in den federführenden Ministerien zu jedem Gesetzentwurf beantwortet werden sollten.

Die mit Vorgabe der Blauen Prüffragen verbundenen Deregulierungs- und Entbürokratisierungserwartungen erfüllten sich jedoch nicht, da diese selten bis gar nicht angewendet wurden. So stellte der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ fest, dass die Frage nach gesetzespolitischen Alternativen bzw. nach den Kosten einer Regelung im Gesetzesvorblatt meist völlig unsubstantiell mit „keine“ beantwortet wurde (Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1998: 18, 20) und forderte deshalb eine Überarbeitung der Blauen Prüffragen, um mehr Transparenz der Ergebnisse vor allem gegenüber der Legislative und der Öffentlichkeit zu gewährleisten. Der Sachverständigenrat verlangte darüber hinaus die Durchführung einer konsequenten gesamt-gesellschaftlichen Gesetzesfolgenabschätzung, welche insbesondere die Kostenfolgen neuer Regulierungen für die öffentlichen Haushalte, die Wirtschaft und für Private überprüft. Wichtig sei zudem eine strikte Prüfung gesetzgeberischer Vorhaben im Hinblick auf ihre Notwendigkeit.

⁸ Die „Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes“ wurden wegen des Drucks auf blauem Papier gemeinhin als „Blaue Prüffragen“ bezeichnet.

Im Jahr 2000 kam es zu einer Novellierung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), worin die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen bei jeder Vorlage von Gesetzen, Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften sowie die Darstellung von deren Ergebnissen in der Begründung und im Vorblatt verpflichtend festgeschrieben wurde (BMI 2000). Damit sollte ein neuer Versuch unternommen werden, eine substantielle Prüfung von Regelungsalternativen und eine fundierte Analyse von Kostenaspekten vor der Verabschiedung von Gesetzen zu gewährleisten. Praktisch hat dies jedoch bisher kaum etwas bewirkt. Das bestätigt eine stichprobenartige Untersuchung von 25 Gesetzgebungsvorhaben durch den Bundesrechnungshof. Dieser stellt fest, dass ein „großer Teil der untersuchten Gesetzesmaterialien (..) die Kriterien der GGO (..) nur unzureichend“ berücksichtigt, dass Zahlen zu Gesetzesauswirkungen häufig nicht begründet werden konnten und dass „unbeabsichtigte Nebenwirkungen (..) bei der Begründung der Gesetzesvorlagen keine größere Aufmerksamkeit“ fanden (Bundesrechnungshof 2004, S. 105f.).

Eine Ursache für diese „erhebliche Umsetzungslücke“ (OECD 2004: 19) wird unter anderem in der mangelhaften Anleitung und Beratung der Referenten bei der Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen gesehen. Das im Jahr 2001 vom BMI herausgegebene „Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)“ (Böhret/Konzendorf 2001) gibt zwar eine umfassende Übersicht zu den Methoden der GFA, gilt aber als viel zu kompliziert, um eine realistische Chance auf Beachtung in Prozessen der Programmentwicklung zu erhalten (Jann u.a. 2005). Derzeit wird eine neue Arbeitshilfe⁹ zur Gesetzesfolgenabschätzung für die im Rahmen der Rechtsetzung tätigen Arbeitseinheiten erstellt, welche Mitte 2005 veröffentlicht werden und den Referenten als praxisorientierte Anleitung dienen soll. Es wird also versucht, die Komplexität einer umfassenden Folgenabschätzung zu reduzieren, indem den Fachministerien eine handhabbare Arbeitshilfe zur Verfügung gestellt wird. Solche Arbeitshilfen in Form von Leitfäden oder Checklisten, anhand derer konkrete Fragen/Bereiche abgearbeitet werden können, sind international weit verbreitet. Sie ermöglichen zwar die formale Erfüllung von Vorgaben zur Folgenabschätzung, es hat sich aber auch gezeigt, dass sie kaum einen Wandel der etablierten Praxis der Programmentwicklung auslösen können (z.B. in Großbritannien, vgl. Jann u.a. 2005).

Auf Landesebene ist die Situation ähnlich der auf Bundesebene. Die GFA ist zum Teil in den Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Ministerien vorgeschrieben und in einigen Ländern gibt es im Unterschied zum Bund auch Versuche einer zentralen organisatorischen

⁹ Der Schwerpunkt der neuen Arbeitshilfe „liegt auf der Konkretisierung der Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zur GFA. Insbesondere sollen Hilfestellungen entwickelt werden, wie im Sinne einer vorausschauenden GFA Auswirkungen neuer Regelungsvorhaben auf die Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger und öffentliche Haushalte abgeschätzt und berechnet werden könnten.“ (Folgenabschätzungswebsite des BMI).

Institutionalisierung (z.B. in Rheinland-Pfalz seit 2002 in Form des Referates „Moderne Verwaltung, Staats- und Verwaltungsmodernisierung“, welches eingehende Gesetzentwürfe im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften zu GFA prüft oder in Berlin seit 2004 in Form der Normenprüfkommission)¹⁰, aber praktisch finden kaum substantielle Folgenabschätzungen statt.

Zusammenfassend ist also festzustellen, dass die GFA in Deutschland zwar auf Bundesebene und zum Teil auch auf Landesebene rechtlich institutionalisiert ist, aber in der Praxis noch nicht über das Stadium von einigen Pilotprojekten hinausgekommen ist. Oder – um mit *Brunsson* (1989) zu sprechen – wir haben in Bezug auf die Frage einer besseren Gesetzesvorbereitung jede Menge „*talk*“ (und das schon seit dreißig Jahren, gerade aber wieder besonders aktuell in Zusammenhang mit der allseits geforderten Entbürokratisierung), wir finden auch einiges im Bereich von „*decision*“ (z.B. Blaue Prüffragen, Vorschriften der GGO), aber von konkretem Umsetzungs Handeln („*action*“) ist kaum etwas zu spüren. So wurden die Blauen Prüffragen – wenn überhaupt – nur formal angewendet und auch die GFA wurde bisher nicht implementiert.

Als Ursache hierfür wird - neben anderen Faktoren wie der ungenügenden Transparenz bei der Beantwortung, den fehlenden Sanktions- und Kontrollmöglichkeiten, dem Mangel einer zentralen Zuständigkeit, der Komplexität der Analyse etc. – häufig die vor allem auf formaljuristischen Prinzipien aufbauende Regulierungskultur in Deutschland hervorgehoben (vgl. z.B. OECD 2004: 19). Die mit der Erarbeitung von Gesetzestexten betrauten Referenten haben danach vor allem ein Interesse an einer rechtstechnisch einwandfreien Regelung, die sich in das bestehende Normengefüge möglichst widerspruchsfrei einfügt. Wirkungsdefizite hingegen werden kaum rückgekoppelt und demzufolge auch nur eingeschränkt wahrgenommen. Für das eigene Handeln im Prozess der Gesetzesvorbereitung spielen sie deshalb nur eine untergeordnete Rolle.

3. Der Begriff der Entpolitisierung

Angesichts der eher ernüchternden Bilanz von drei Jahrzehnten „besserer Rechtsetzung“ sollte man sich (erneut) die Frage stellen, auf welche Art und Weise die Idee, die hinter der GFA steht – die systematische Ermittlung und Beachtung von mittel- und langfristigen Folgewirkungen schon im Vorfeld der Gesetzgebung – unter Berücksichtigung der kulturellen und strukturellen Rahmenbedingungen in Deutschland sowie der Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure zu verwirklichen ist und wo die Ursachen für das weitgehende Scheitern der bisherigen Versuche liegen. Ein interessanter Ausgangspunkt für eine

¹⁰ Eine Übersicht zur Institutionalisierung der GFA in den deutschen Bundesländern gibt Bräunlein (2004).

Auseinandersetzung mit diesem Thema ist die Überlegung, ob die Folgen von Steuerungseingriffen eher dann Beachtung finden, wenn Regelungsprozesse entpolitisiert werden oder wenn sie möglichst stark politisiert sind. Damit zusammenhängend stellt sich die in diesem Aufsatz zentrale Frage, ob das Instrument GFA eher eine Politisierung oder eine Entpolitisierung bewirkt bzw. bewirken kann.

Bevor sich mit diesen Fragen auseinandergesetzt wird, soll jedoch zunächst geklärt werden, was unter den Begriffen „Entpolitisierung“ bzw. „Polarisierung“ zu verstehen ist. Eine allgemein anerkannte wissenschaftliche Definition der Begriffe gibt es bisher nicht, vielmehr existieren inhaltlich differierende Verständnisse nebeneinander. So stellen Auel/Töller (2005) den Begriff der Entpolitisierung unter anderem zur Beschreibung des Phänomens einer Verschiebung der wissenschaftlichen Analyseperspektive weg von originär politikwissenschaftlichen Kategorien wie Macht, Herrschaft und Interessen hin zu primär *output*-orientierten Kategorien wie Problemlösungsfähigkeit, Effizienz und Instrumente zur Diskussion. Andere Autoren verwenden den Begriff der Entpolitisierung, um Entwicklungstendenzen hin zu einer zunehmend durch Sachzwanglogik geprägten Steuerung in bestimmten Bereich zu beschreiben (z.B. die Einschränkung von Handlungsspielräumen durch den Sparzwang der öffentlichen Hand, die „Verwissenschaftlichung“ von Politikbereichen¹¹ oder die Abgabe von technisch ins Detail gehenden Entscheidungskompetenzen an unabhängige Regulierungsagenturen). Wieder andere sprechen von einer Entpolitisierung, wenn es darum geht, die Verlagerung und Ausdifferenzierung der Arenen für politisches Entscheiden zu analysieren, wobei insbesondere die Frage der Legitimation eine wichtige Rolle spielt¹² (vgl. z.B. Schrott 2005, aber auch hier wieder Auel/Töller 2005). Und schließlich wird der Begriff „Entpolitisierung“ häufig auch ähnlich dem Terminus der „Entideologisierung“ dann verwendet, wenn es darum geht, die „tendenziell abnehmende Bedeutung grundlegender politischer Auseinandersetzungen und grundlegender Unterschiede des politisch-ideologischen Standorts konkurrierender Gruppierungen und (...) die abnehmende Bereitschaft oder Fähigkeit, gemeinschaftliche Angelegenheiten in öffentlicher Aussprache (...) zu erörtern“ (Schmidt 2004: 195).

Ziel dieses Beitrages ist es nicht, zu klären, für welche dieser Vielzahl unterschiedlicher Entwicklungstendenzen eine Verwendung des Begriffes „Entpolitisierung“ sinnvoll ist oder ob es nicht zum Teil treffendere Bezeichnungen gibt. Vielmehr wird der Begriff „Entpolitisierung“ hier von zwei Seiten beleuchtet, zum einen aus einer aktorsbezogenen Perspektive als

¹¹ Zur Entpolitisierung der Umweltpolitik vgl. z.B. Trittin 2004.

¹² Angemerkt werden soll an dieser Stelle, dass das Phänomen der Diversifizierung von Entscheidungsarenen, -mechanismen und -akteuren zwar zum Teil unter dem Begriff „Entpolitisierung“ diskutiert wird, häufiger wird jedoch auf den Terminus „Governance“ zurückgegriffen (vgl. z.B. Benz 2004, Mayntz 2004).

Abgabe von Entscheidungskompetenzen oder der Verlust politischer Entscheidungsmacht und zum anderen als inhaltliche Entpolitisierung kollektiv verbindlicher Entscheidungen. „Entpolitisierung“ wird in diesen beiden Ausprägungen als Analysekategorie für mögliche Folgen eines Einsatzes des Instrumentes GFA im Politikformulierungsprozess benutzt. In den folgenden beiden Kapiteln werden die verwendeten Begriffsverständnisse zum einen näher erläutert, zum anderen wird der Zusammenhang zwischen GFA und Entpolitisierungstendenzen kritisch diskutiert.

4. Entpolitisierung von Regulierungsprozessen: Was soll und was kann die GFA?

Betrachtet man beispielsweise das häufig konstatierte Phänomen der zunehmenden Macht der Medien, welche sich darin äußert, dass „der auf die politische Meinungsbildung einwirkende Dialog immer weniger in den verfassungsmäßig dafür konstruierten Arenen stattfindet und sich stattdessen in die Medienarena verlagert“ (Schrott 2005: 5), stellt sich die Frage, inwieweit demokratisch nicht legitimierte Akteure überhaupt legitimiert sind, kollektiv verbindliche Entscheidungen zwar nicht zu treffen, aber in erheblichem Maße im eigenen Interesse zu beeinflussen. Unabhängig von der empirischen Frage, ob diese Diagnose zutrifft, kann man ein solches Phänomen als eine Entpolitisierung von Entscheidungsprozessen beschreiben. Gemeint ist damit der wachsende Einfluss demokratisch nicht legitimierter Akteure (z.B. Medien, Experten, Unternehmen) auf politische Entscheidungen. In diesem Zusammenhang werden einerseits Entscheidungsprozesse entpolitisiert, andererseits findet parallel dazu eine Politisierung (im Sinne einer Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen) von bestimmten Institutionen oder Akteursgruppen statt.

Für den Bereich der Politikentwicklung wurde schon Anfang der achtziger Jahre eine Bürokratisierung (Mayntz 1983) festgestellt, die ihrerseits eine Politisierung der Ministerialbürokratie zur Folge hatte (Machura 2000: 11). Ministerialbürokratien sind heute ein wichtiger Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses. Der politische Machtzuwachs der Ministerialbürokratie äußert sich in einer Integration der Ministerialbürokratie in die pluralistische Gesellschaft und in einer Vermischung der Bereiche von Politik und Verwaltung, ein Verständnis der Ministerialverwaltung als politikneutraler Exekutivfunktion ist also nicht mehr adäquat. Machura weist darauf hin, dass diese Entwicklung zwar den „Anforderungen an Sachverstand und Kontinuität [gerecht wird], (...) aber auch gravierende Fragen im Hinblick auf demokratische Öffentlichkeit und parlamentarische Verantwortlichkeit“ (Machura 2000: 9) aufwirft.

Geht man von der beschriebenen Politisierung der Ministerialbürokratie in der pluralistischen Gesellschaft aus, dann könnte man zum einen argumentieren, dass Folgenabschätzungen dazu da sind, eine zu sehr vernachlässigte, aber notwendige Funktion der Verwaltung neu zu stärken – nämlich die neutrale Beschaffung komplexer Informationen über die gesellschaftliche Wirklichkeit und deren Entwicklung sowie die objektive Einschätzung der Wirkungen von Steuerungseingriffen. Das würde bedeuten, dass die Ministerialbürokratie wieder ein Stück weit entpolitisiert würde, während der Entscheidungsprozess selbst im oben dargestellten Sinne wieder stärker politisiert, also die Konfliktaustragung und Verhandlung stärker in die Entscheidungsarenen Kabinett und Parlament verlagert würde.

Vernachlässigt wird in dieser Argumentation die Tatsache, dass eine „neutrale“ oder „wahre“ Informationsbeschaffung besonders in Bezug auf gesellschaftliche Entwicklungen eine Illusion ist. Gesetzesfolgenabschätzungen sind kein Werkzeug, welches Wahrheiten produziert, sondern sie stützen sich auf Einschätzungen von Experten, die zum Teil selbst Interessen im betreffenden Regelungsfeld besitzen. Beispielsweise ist die Befragung von Unternehmenspanels ein verbreitetes Verfahren zur Gewinnung von Informationen. Informationsmonopole bestimmter Akteursgruppen und Deutungsmonopole von Sachverständigen, Wissenschaftlern oder Ministerialbürokraten, welche die GFA durchführen, sind in Bezug auf die Legitimität dieser Einflussnahme wiederum kritisch zu betrachten. Es stellt sich also die Frage, ob eine Integration des Instrumentes GFA in den Rechtsetzungsprozess eine Entpolitisierung in dem Sinne bewirkt, dass diejenigen Experten, welche die GFA durchführen, politische Entscheidungen stark beeinflussen, obwohl sie demokratisch nicht dazu legitimiert sind.

Schaut man sich die bisherigen Erfahrungen mit Gesetzesfolgenabschätzungen an, so lässt sich – ähnlich wie bei der schon länger eingesetzten Technikfolgenabschätzung (vgl. z.B. Tichy 2005 für den Fall Österreich) - eine solche Tendenz zur „Expertokratie“ nicht belegen. So hat sich in Deutschland bisher gezeigt, dass eine GFA vor allem dann erfolgreich (im Sinne einer Verwendung der Analyseergebnisse für die politische Entscheidung) ist, wenn der Handlungsorientierung der politischen Akteure Rechnung getragen wird, indem die Einbeziehung der GFA-Ergebnisse mit einem politischen Nutzen verbunden werden kann. Ein solcher Nutzen kann beispielsweise die zusätzliche Legitimation einer Entscheidung oder die mit der GFA verbundene Möglichkeit zur politischen Selbstdarstellung sein (Veit 2003).

Ein Beispiel hierfür ist die 1997/98 durchgeführte GFA zum Waldgesetz in Rheinland-Pfalz, deren Ergebnisse in hohem Maße in den Gesetzgebungsprozess einfließen (Böhret/Konzendorf 1998). Ausschlaggebend dafür war zum einen der Faktor, dass die damalige Ministerin für Umwelt und Forsten die Durchführung der Folgenabschätzung stark unterstützte und dadurch die zuständigen Mitarbeiter im Ministerium – trotz zum Teil

vorhandener Abwehrhaltung - die GFA nicht blockieren konnten. Für die Ministerin selbst wiederum war die GFA deshalb attraktiv, weil die Folgenabschätzung als Modernisierungsprojekt genutzt werden konnte, die Regierung als innovativ darzustellen. Hintergrund war eine Empfehlung der Verwaltungsmodernisierungskommission Rheinland-Pfalz zur Förderung der GFA, außerdem handelte es sich deutschlandweit um die erste prospektive und begleitende GFA zu einem konkreten Regelungsvorhaben. Zum anderen konnte die GFA genutzt werden, um die politische Entscheidung für eine bestimmte Regulationsform (in diesem Fall für eine moderate staatliche Steuerung mit dezentralisierten Verantwortungs- und Entscheidungskompetenzen) zusätzlich zu legitimieren, indem wissenschaftliche Analysen deren höhere Effektivität und Effizienz gegenüber alternativen Lösungsmöglichkeiten bekräftigten (Veit 2003).

Eine andere Möglichkeit der politischen Nutzung einer GFA ist deren Einsatz zum Zwecke der Entscheidungsverzögerung. Dies soll exemplarisch an einer im Jahr 2001 in Sachsen-Anhalt durchgeführten GFA zum Kinder- und Jugendhilfegesetz verdeutlicht werden (Wordelmann u.a. 2002). Die Folgenabschätzung wurde in diesem Fall zu einem konkreten Gesetzentwurf durchgeführt. Dieser stammte jedoch nicht wie üblich aus dem Ministerium oder von der Mehrheitsfraktion, sondern war 1998 von der PDS-Fraktion im Landtag vorgelegt worden, welche zu dieser Zeit die regierende SPD „tolerierete“. Da die SPD von den Stimmen der PDS abhängig war, reagierte sie auf den Entwurf mit einigen geschickten politischen Manövern. So wurde der Gesetzentwurf geteilt und der wenig umstrittene „Strukturteil“ im Jahr 2000 im Landtag beschlossen. Für die übrigen, stärker inhaltlich orientierten Teile des Gesetzentwurfs wurde die Landesregierung beauftragt, eine GFA durchzuführen. Die GFA wurde hier eingesetzt, um die Entscheidung über inhaltlich kontroverse Aspekte hinauszuzögern. Der politische Nutzen der GFA lag also in diesem Fall vor allem in einer Entscheidungsverzögerung und dadurch Sicherstellung eines guten Verhältnisses zur die Landesregierung tolerierenden PDS. Wenig überraschend ist dementsprechend auch, dass die Ergebnisse der fundiert durchgeführten GFA-Analysen keinen politischen Einfluss hatten. Als die Analyseergebnisse im Januar 2002 – drei Monate vor den nächsten Landtagswahlen - vorgelegt wurden, war das politische Zeitfenster für eine Neuregelung im Kinder- und Jugendhilfebereich längst geschlossen (Veit 2003).

Empirische Fallstudien belegen auch, dass – wenn kein politischer Nutzen zu erwarten ist – in der Regel keine fundierte GFA durchgeführt wird. Die Erfahrungen in anderen Ländern bestätigen diese Ergebnisse. Wird der politische Prozess der Konfliktbearbeitung und Mehrheitssuche durch die GFA nicht unterstützt, wird das Instrument allenfalls legitimatorisch oder formal angewendet und führt eher zu Mehraufwand als zu einer Entlastung (Jann u.a. 2005).

Ein Beispiel hierfür ist Großbritannien, wo die Ministerien schon seit zwei Jahrzehnten zur Durchführung von Folgenabschätzungen verpflichtet sind. Großbritannien gilt als einer der europäischen Vorreiter im Bereich von „Better Regulation“. Betrachtet man unkritisch lediglich das Aktivitätsniveau in Bezug auf die Produktion von Folgenabschätzungen, so mag dies auch zutreffen. Die Qualität der Durchführung der Folgenanalysen entspricht jedoch nach Experteneinschätzung (Lodge 2004) und auch nach einer Evaluation des Rechnungshofes (NAO 2004) kaum den Kriterien einer "echten" GFA – es handelt sich um eine überwiegend formale Entsprechung und Anpassung an Vorschriften. Ähnliche Kritikpunkte wurden wiederholt in Bezug auf die schwedische Folgenabschätzungspraxis geäußert (NNR 2003, NNR 2004) und auch eine umfassende Evaluation des *AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies*, welches zwischen 1996 und 1999 von den Regulierungsagenturen durchgeführte Folgenabschätzungen in den USA untersuchte, gelangte zu eher skeptischen Ergebnissen: *„The analyses are often of low quality (...). They frequently do not provide the kind of information needed to select the best regulatory alternative or to show that a regulation should be implemented.“* (Hahn et. al. 2000, S. 10).

Betrachtet man also die Empirie, so zeigt sich, dass Warnungen vor einer Expertokratie und Entpolitisierung von Entscheidungsprozessen für den Fall des Instrumentes GFA nicht gerechtfertigt sind. Die „Kraft des rationalen Arguments“ wird stark überschätzt, letztlich zählen politische Argumente, die gegebenenfalls zu Legitimationszwecken durch wissenschaftliche Ergebnisse, Zahlen oder Einschätzungen verstärkt werden.

5. Entpolitisierung von Politikgehalten: Die Illusion des „one best way“

Neben dem Verständnis von Entpolitisierung als der Abgabe von Entscheidungskompetenzen an demokratisch nicht legitimierte Akteure, kann sich der Terminus „Entpolitisierung“ auch auf die Politikinhalte beziehen. Konkret ist damit das Phänomen der zunehmenden inhaltlichen Determinierung politischer Entscheidungen beispielsweise durch das bestehende Normengefüge auf nationaler und supranationaler Ebene oder durch technische Gegebenheiten¹³ gemeint. Entpolitisierung ist dann ein Ausdruck für die immer stärkere Verringerung politischer Handlungsspielräume durch verschiedene Arten von äußeren Zwängen.

Eine solche Verringerung von Handlungsspielräumen kann auch gewollt sein. So gibt es zahlreiche Versuche, allgemein verbindliche Entscheidungen zu rationalisieren, indem

¹³ Diese Position wurde in Bezug auf wissenschaftliche Politikberatung idealtypisch von Schelsky (1966) als technokratisches Modell beschrieben. Danach wird der politische Entscheidungsspielraum wegen der zunehmenden Sachzwänge immer mehr auf den von Fachleuten und der Wissenschaft vorgezeichneten „one best way“ reduziert (Böhret 1997: 90). Der Politiker wird angesichts von Sachgesetzlichkeiten zum „Vollzugsorgan einer wissenschaftlichen Intelligenz“ (Habermas 1976: 122).

beispielsweise ineffiziente Handlungsalternativen gegenüber einer „optimalen“ Lösung als Entscheidungsoption ausgeschlossen werden sollen. Auch Gesetzesfolgenabschätzungen werden zum Teil als ein Instrument für eine derartige Form der Rationalisierung interpretiert. In diesem Verständnis soll das Dilemma zwischen Effektivität und Legitimität durch die GFA so weit wie möglich aufgelöst werden, indem nur ein bestimmter Teil von Entscheidungen, nämlich die Entscheidung über die Ziele von Steuerungseingriffen im politischen Konflikt- und Aushandlungsprozess getroffen wird. Dadurch wird die notwendige Legitimität sichergestellt. Die Mittel zur Erreichung dieser Ziele hingegen sollen möglichst nach rationalen Kriterien mit Hilfe der GFA ausgewählt bzw. entwickelt werden, also so effektiv wie möglich sein (Rechtsoptimierung als Hauptziel der GFA). Dahinter steht die Auffassung, dass es ein optimales Steuerungsinstrument (z.B. in Form eines bestimmten Gesetzes) zur Erreichung festgelegter politischer Ziele gibt, welches man durch sozialwissenschaftliche Analyse ermitteln kann.

Diese Vorstellung ist jedoch deshalb nicht realistisch, weil nicht nur Ziele, sondern auch die „Mittel“ - also die verschiedenen Steuerungsinstrumente und ihre konkrete Ausgestaltung - nicht wertfrei sind, sondern sich immer im Kontext bestimmter Vorstellungen davon befinden, wie eine Gesellschaft am besten gestaltet oder gesteuert werden kann. Annahmen über die Wirksamkeit und Folgen bestimmter Steuerungsinstrumente sind also Bestandteil der Ideen- und Überzeugungssysteme¹⁴ der Akteure des politisch-administrativen Systems, sie gehören zu ihren *Cognitive Maps*¹⁵ und werden deshalb immer im Zentrum des politischen Diskurses stehen und zwar auch dann, wenn die verschiedenen Regelungsalternativen im Rahmen einer GFA mit wissenschaftlichen Methoden evaluiert wurden. Hinzu kommt, dass sozialwissenschaftliche Analysen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen, je nachdem von welchen Grundannahmen man ausgeht und welche Untersuchungsmethoden man wählt. Schaut man sich die Grabenkämpfe der Disziplinen und Denkschulen bei komplexen Problemen an, so wird anschaulich deutlich, dass wissenschaftliches Wissen weder eindeutig noch konsensual ist (Petermann 1999: 151). Eine ernsthafte Analyse wird zudem niemals ein optimales Regelungsinstrument hervorbringen, sondern im Gegenteil die Defizite aller Steuerungsalternativen aufzeigen. Eine GFA wird also in der Regel keine

¹⁴ Ideen oder Überzeugungssysteme bezeichnen dabei die in den verschiedenen Akteursgruppen vorherrschenden kausalen und normativen Annahmen darüber, wie „Organisationen und Institutionen, z.B. die öffentliche Verwaltung und der Staat, funktionieren bzw. wie sie funktionieren sollten. Sie verkörpern auf anschauliche Weise die Vorstellungen und Handlungsorientierungen von Menschen in Organisationen darüber, was einerseits als machbar und andererseits als wünschenswert anzusehen ist.“ (Jann 2004). Handlungsentscheidungen basieren demnach nicht (nur) auf den „zugeschriebenen Interessen, sondern auf Motiven, die in und über die jeweiligen (kulturellen) Kontexte der Handelnden generiert werden. Diese Kontexte stellen auch die Interpretationsmuster zur Verfügung, mit denen Probleme identifiziert und bearbeitet werden können.“ (Braun 1998: 798).

¹⁵ "A cognitive map is a specific way of representing a person's assertions about some limited domains, such as a policy problem. It is designed to capture the structure of the person's causal assertions and to generate the consequences that follow from this structure." (Axelrod 1976: 55).

eindeutigen Ergebnisse hervorbringen, sondern die Komplexität des Regelungsfeldes deutlich machen.

Eine Entpolitisierung im Sinne der zunehmenden Determinierung politischer „Mittel“-Entscheidungen aufgrund von GFA-Analysen ist deshalb nicht zu erwarten. Im Gegenteil, mehr Wissen über Vor- und Nachteile, positive und negative Wirkungen, mehr Wissen darüber, wie unterschiedlich diese Wirkungen eingeschätzt werden können und auch mehr Wissen über das Nichtwissen (Beck 1997: 60), fördert den politischen Diskurs bzw. etwas vorsichtiger ausgedrückt, kann den politischen Diskurs fördern, wenn die Analyse hilft, Interessen, Positionen und Annahmen über Wirkungszusammenhänge transparent und öffentlich zu machen.

Insbesondere betrifft dieses „Politisierungspotential“ diejenige Phase des *Policy-Making*, welche in Deutschland bisher „hinter verschlossenen Türen“ im Ministerium stattfindet und durch ein hohes Maß an Intransparenz und mangelnde Offenheit geprägt ist. Gesetzentwürfe werden in der Bundesrepublik in der Regel von der Bundesregierung oder der Mehrheitsfraktion eingebracht. Die Vorbereitung der Referenten-Entwürfe obliegt federführend dem sachgebietsmäßig zuständigen Ministerium. Dieses informiert im Zuge der Ausarbeitung des Regelungsentwurfes interessierte Fachkreise und Verbände und gibt ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese Anhörung von Fachvertretern ist zum Teil auch per Gesetz oder häufiger im Rahmen der GGO vorgeschrieben und dient neben dem Lobbyismus als wichtige Informationsquelle für die Ministerien. Wird gegen Anhörungsvorschriften verstoßen, hat dies jedoch keine Auswirkungen auf die spätere Gültigkeit des Gesetzes. Grundsätzlich ist es von außen kaum nachvollziehbar, wer wozu wann konsultiert wurde, welche Ergebnisse die Konsultation hatte und inwieweit diese in die Erarbeitung beispielsweise eines Gesetzentwurfes eingeflossen sind. Woher die Referenten ihr Wissen beziehen, auf dessen Grundlage sie eine Entwurfsfassung erarbeiten, welche Alternativen wie geprüft wurden und wer seine Interessen wie vertreten hat, ist weitgehend intransparent. Eine öffentliche politische Auseinandersetzung findet erst dann statt, wenn der fertige Regelungsentwurf, versehen mit einer wenig aussagekräftigen Begründung und einem Vorblatt, den politischen Entscheidungsträgern im Parlament zur ersten Lesung vorgelegt wird.

Nun hat es wenig Sinn – dies hat sich in der Realität ja auch schon gezeigt – die Referenten auf die Durchführung einer GFA zu verpflichten und dann zu hoffen, dass besser, nachhaltiger, konkreter darüber reflektiert wird, welche Folgen eine Regelung mit sich bringt. Solche Vorgaben werden in der Regel nur formal erfüllt. Vorstellbar hingegen ist, die GFA als „Konsultationstool“ einzusetzen, also als Instrument, welches bisher nicht systematisch durchgeführte Informationsgewinnungsprozesse in Form von Konsultationen und

Anhörungen mit einer analytischen Aufbereitung dieses Wissens verbindet und durch die Veröffentlichung der Ergebnisse mehr Transparenz darüber schafft, wer welchen Einfluss auf die Ausgestaltung des Referentenentwurfes genommen hat. Nicht Regelungsoptimierung, sondern Politisierung wäre damit die wichtigste Funktion der GFA.

Diese These impliziert jedoch, dass gegenüber den bisher dominierenden Auffassungen darüber, was eine GFA ist, deutliche Abstriche gemacht werden müssen. Diese „Abstriche“ beziehen sich zum einen auf den wissenschaftlichen Anspruch und zum anderen auf die „Umfassendheit“ des Instrumentes. Gesetzesfolgenabschätzungen sind – soll eine systematische Anwendung realistisch sein – als eine systematische und gezielte Form der Konsultation zu verstehen, die es ermöglicht, die relevanten Gruppen von Normadressaten in den Prozess der Regelungsgestaltung einzubeziehen und somit eine verbesserte Transparenz über die Positionen der verschiedenen Akteursgruppen und deren Einfluss auf den Regelungsentwurf herzustellen.

Praktisch bedeutet dies, dass im Rahmen einer GFA Vertreter möglichst aller von der Regelung betroffenen Gruppen sowie wissenschaftliche Experten im Hinblick auf Folgen befragt werden und dass die Ergebnisse dieser Befragungen so aufbereitet werden, dass deutlich wird, welche positiven und negativen Auswirkungen der Regelung von den verschiedenen Akteuren erwartet werden. Das bedeutet, um auf die „Abstriche“ zurückzukommen, dass nicht wie bisher propagiert, alle bedeutenden Auswirkungen in allen gesellschaftlichen Teilbereichen gleichermaßen analysiert werden. Thematisiert wird das, was den Befragten relevant erscheint.

Reduziert werden sollte auch der wissenschaftliche Anspruch. Sicher ist es in Einzelfällen angebracht oder notwendig (z.B. im Bereich technischer Neuerungen), umfangreiche wissenschaftliche Studien durchführen zu lassen, um die Entscheidungsbasis zu verbessern. Dies kann und wird ja auch weiterhin gemacht werden. Bei der GFA sollte dies jedoch keine Hauptaspekt sein, denn je höher der wissenschaftliche Anspruch ist, desto geringer ist die Chance auf eine systematische Anwendung, die über eine formale Erfüllung der Vorgaben der GGO hinausgeht.

Fazit

Versuche zur Optimierung des Rechtsetzungsprozesses in Deutschland gibt es schon lange. Spätestens mit der Einführung der Blauen Prüffragen Mitte der achtziger Jahre wurde versucht, systematisch zu einer höheren Prozessrationalität bei der Vorbereitung und Erarbeitung von Rechtsvorschriften zu kommen. Die bisherigen Erfolge sind jedoch gering: die Vorgaben wurden in der Regel nur formal erfüllt oder gar nicht implementiert. Dieser

Tatbestand ist nach Auffassung der Autorin unter anderem darauf zurückzuführen, dass das Instrument GFA häufig im Zusammenhang mit der Idee einer partiellen Entpolitisierung des Rechtsetzungsprozesses und einer objektiven Beschaffung von möglichst umfassenden Informationen über die gesellschaftliche Wirklichkeit gesehen wird. Gemeint ist damit zum einen die Vorstellung, die besten Mittel zur Erreichung bestimmter politischer Ziele seien nach rationalen Kriterien bestimmbar, zum anderen das Bild einer Ministerialbürokratie, deren Aufgabe die neutrale Beschaffung von Informationen als politische Entscheidungsgrundlage ist.

Beide „Entpolitisierungsvorstellungen“ wurden hier widerlegt. Weder können Gesetzesfolgenabschätzungen die Regelungsinhalte (sowohl Ziele als auch Mittel, also konkrete Steuerungsinstrumente) entpolitisieren noch führen sie dazu, dass die Regelungsprozesse selbst ein Stück weit entpolitisiert werden, indem wahlweise Wissenschaftler oder Ministerialbürokraten die sachlich beste Lösung ermitteln und durchsetzen. Was Gesetzesfolgenabschätzungen jedoch leisten können, ist genau das Gegenteil einer Entpolitisierung: Sie können dabei helfen, mehr Transparenz über verschiedene Deutungszusammenhänge und Positionen zu schaffen sowie den offenen politischen Diskurs zu stärken. Damit können gesellschaftlich relevante Themen auf die Agenda gelangen, welche im informellen Aushandlungsprozess der bestehenden Netzwerke möglicherweise nicht publik geworden wären. Gegensätze und Widersprüche, Vor- und Nachteile einer Regelung werden so besser nachvollziehbar und können schon in einem frühen Stadium der Politikformulierung öffentlich diskutiert werden.

Um dies realisieren zu können ist es notwendig, den umfassenden Anspruch der GFA zu reduzieren. Vorgeschlagen wird der systematische Einsatz als Konsultationstool, indem relevante Gruppen von Normadressaten und wissenschaftliche Experten zu möglichen Folgen von Regelungsvorschlägen befragt und die Ergebnisse dieser Konsultationen veröffentlicht werden. Damit wird die Chance für einen substantiellen politischen Diskurs eröffnet, der sich auf konkrete Regelungsvorhaben bezieht und früh im *Policy-Cycle* beginnen kann. Dies verhindert, dass viele Vorentscheidungen schon getroffen und Entscheidungsspielräume eingeschränkt wurden, bevor öffentlich politisch debattiert wird. Ziel ist es, durch Öffnung und Politisierung eine höhere Qualität und Akzeptanz von Steuerungsentscheidungen zu erreichen. Eine wichtige Aufgabe der Ministerialverwaltung wäre dabei die Organisation und Moderation dieser Konsultationsprozesse, die GFA würde verstanden als eine institutionalisierte Form von *Policy-Learning* (Sabatier 1988), die einerseits eine möglichst intensive Debatte fördert und andererseits zu einer schrittweisen Veränderung von vorherrschenden Kausalannahmen und Deutungsgewohnheiten führen kann.

Literatur

- Auel, Katrin/Töller, Annette Elisabeth*: Call for Papers des Forums Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft (FoJuS) in der Sektion politische Verwaltung und Staatslehre der DVPW für die Nachwuchstagung zum Thema „Entpolitisierung von Staat und Staatsanalyse – von Herrschaft, Macht und Interessen zu Problemlösungsfähigkeit, Effizienz und Instrumenten?“ vom 07.-09-07.2005 an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr in Hamburg, Oxford/Hamburg 2005.
- Axelrod, Robert (Hrsg.)*: Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites, Princeton 1976.
- Baldwin, Robert/Cave, Martin*: Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. Oxford 1999.
- Beck, Ulrich*: Weltrisikogesellschaft, ökologische Krise und Technologiepolitik, in: *Massing, Peter (Hrsg.)*: Gesellschaft neu verstehen. Aktuelle Gesellschaftstheorie und Zeitdiagnosen, Schwalbach/Ts. 1997.
- Benz, Arthur (Hrsg.)*: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, (Governance, Bd. 1), Wiesbaden 2004.
- Blöcker, Antje u.a. (Hrsg.)*: Die Reformfähigkeit von Staat und Gesellschaft. Festschrift für Klaus Lompe zum 60. Geburtstag, Frankfurt/Main 1997.
- Böhret, Carl*: Reformen im Staat mittels Politikberatung?, in: *Blöcker, Antje u.a. (Hrsg.)*: Die Reformfähigkeit von Staat und Gesellschaft. Festschrift für Klaus Lompe zum 60. Geburtstag, Frankfurt/Main 1997, S. 81-96.
- Böhret, Carl/Hugger, Werner*: Bessere Gesetze durch Test der Entwürfe?, in *ZfParl*, 10. Jg. (1979), S. 254-259.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*: Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz. Im Auftrag und in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Umwelt und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz, (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 192), Speyer 1998.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und des Innenministeriums Baden-Württemberg*: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2000.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001.
- Braun, Dietmar*: Der Einfluss von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 4, 39. Jg. (1998), S. 797-818.
- Bräunlein, Tobias*: Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, (Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 86), Frankfurt am Main 2004.
- Brunsson, Nils*: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Action in Organizations, Chichester 1989.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Berlin 2000.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*: Gesetzesfolgenabschätzung beim Bund, Online im Internet: http://www.staat-modern.de/sm_artikel_staat_modern,-802655/Gesetzesfolgenabschaetzung-bei.htm (Stand: 16.06.2005).

- Bundesrechnungshof*: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 2003), Bundestags-Drucksache 15/4200 vom 15.11.2004.
- Centre for European Studies on the University of Bradford (Ed.)*: Project on Indicators of Regulatory Quality. Final Report, Bradford 2004.
- DEBR (Directors of Better Regulation Group)*: A comparative analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU countries, Dublin 2004.
- Empter, Stefan/Frick, Frank (Hrsg.)*: Auf dem Weg zu Moderner Regulierung – Eine kritische Bestandsaufnahme, 2005 (im Erscheinen).
- Fricke, Peter*: Modelle zur Institutionalisierung einer Gesetzeskontrolle. Darstellung und vergleichende Bewertung, (Europäische Hochschulschriften, Reihe 31, Politikwissenschaft, Bd. 40), Frankfurt am Main/Bern 1983.
- Habermas, Jürgen*: Technik und Wissenschaft als „Ideologie“, Frankfurt am Main 1976.
- Hahn, Robert W. u.a.*: Assessing the Quality of Regulatory Impact Analyses, AEI-Brooking Joint Center for Regulatory Studies, Washington D.C. 2000, Online im Internet: <http://www.aei.brookings.org/admin/authorpdfs/page.php?id=65> (04.02.2005).
- Hansen, Hanne F./Pedersen, Lene H.*: Regulation, Deregulation and Better Regulation: The Case of Denmark, Kopenhagen 2004 (unveröffentlichtes Gutachten).
- Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.)*: Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 4.-7. Oktober 1982 in der Freien Universität Berlin. Tagungsbericht, Opladen 1983.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut*: Wirksamere Gesetzesevaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen?, in *ZfParl*, 11. Jg. (1980), S. 546-567.
- Jann, Werner*: Alter Wein in neuen Schläuchen oder was ist neu am Konzept von Governance? Governance als Reformstrategie - Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder, 2004 (im Erscheinen).
- Jann, Werner u.a.*: Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De)-Regulierung. Pilotstudie der Universität Potsdam im Auftrag der BertelsmannStiftung, in: *Empter, Stefan/Frick, Frank (Hrsg.)*: Auf dem Weg zu Moderner Regulierung – Eine kritische Bestandsaufnahme, 2005 (im Erscheinen).
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*: Governance und Verwaltungspolitik, in: *Benz, Arthur (Hrsg.)*: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Governance, Band 1, Wiesbaden 2004.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*: Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, KOM(2002) 276 endg., Brüssel, 5. Juni 2002, Online im Internet: http://europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/constit/276-4de.pdf (Stand: 25.02.2005).
- Konzendorf, Götz u.a.*: Better Regulation at the European Union Level. Milestones on the way to Better Regulation, Study for the 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states, Luxembourg 2005.
- Lodge, Martin*: The search for better regulation: British policy initiatives over the past two decades. London 2004 (unveröffentlichtes Gutachten).
- Machura, Stefan*: Wie politisiert ist die Ministerialverwaltung? Homepage des Instituts für Staatswissenschaft der Universität der Bundeswehr München, München 2000. <http://www.rz.unibw-muenchen.de/~s11bsowi/pdf/ministrial.html> (Stand: 05.07.2005).
- Massing, Peter (Hrsg.)*: Gesellschaft neu verstehen. Aktuelle Gesellschaftstheorien und Zeitdiagnosen, Schwalbach/Ts. 1997.

- Mayntz, Renate*: Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministerium des Innern, Köln 1980.
- Mayntz, Renate*: Politisierung der Bürokratie, in: *Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.)*: Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 4.-7. Oktober 1982 in der Freien Universität Berlin. Tagungsbericht, Opladen 1983, S. 475-486.
- Mayntz, Renate*: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, MPIfG Working Paper 04/1, März 2004, Online im Internet: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html> (Stand: 20.11.2004).
- NAO (National Audit Office)*: Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2003-2004. Report by the Comptroller and Auditor General, London, March 2004. http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/0304358.pdf (13.6.2004).
- Nijssen, André F.M./Vellinga, Nico*: MISTRAL. A Model to Measure the Administrative burden of Businesses, EIM Research Report 0110, Zoetermeer 2002.
- NNR (Näringslivets Nämnd för Regelgranskning)*: Vilken kvalitet håller statens konsekvensanalyser av förslag som rör företag? Regelindikator 2003, Stockholm 2003.
- NNR (Näringslivets Regelnämnd)*: Vilken kvalitet håller statens konsekvensanalyser av förslag som rör företag? Regelindikator 2004, Stockholm 2004.
- OECD (Ed.)*: Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Germany, Paris 2004.
- OECD (Ed.)*: The Standard Cost Model. A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses, August 2004, Online im Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf> (Stand: 28.07.2005).
- Paridon, Kees van*: Regulation and Regulation Costs in the Netherlands: Concepts, Instruments, Trends and Consequences, Rotterdam 2004 (unveröffentlichtes Gutachten).
- Petermann, Thomas*: Technikfolgenabschätzung als Politikberatung, in: *Ders./Coenen, Reinhard (Hrsg.)*: Technikfolgenabschätzung in Deutschland. Bilanz und Perspektiven, Frankfurt/New York 1999, S. 147-164.
- Petermann, Thomas/Coenen, Reinhard (Hrsg.)*: Technikfolgenabschätzung in Deutschland. Bilanz und Perspektiven, Frankfurt/New York 1999.
- Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes. Beschluss der Bundesregierung vom 11.12.1984, in: *Gemeinsames Ministerialblatt*, Nr. 3, 41. Jg. (1990), S. 42-45.
- Radaelli, Claudio*: How Context Matters: Regulatory Quality in the European Union, Paper prepared for PSA Conference, Lincoln, 5-8 April 2004.
- Radaelli, Claudio*: What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, January 2005, Online im Internet: <http://aei-brookings.org/admin/authorpdfs/page.php?id=1088> (Stand: 22.07.2005).
- Riksrevisionen*: Regelförenklingar för företag, Stockholm 2004.
- Sabatier, Paul A.*: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, in: *Policy Sciences*, 21. Jg. (1988), S. 129-168.
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.)*: Abschlußbericht, 2. Aufl., Bonn 1998.
- Schelsky, Helmut*: Wissenschaftliche Experten und politische Praxis – das Problem der Zusammenarbeit in der heutigen Demokratie, Hamburg-Bergedorf 1966.
- Schmidt, Manfred G.*: Wörterbuch zur Politik, 2. vollst. überarb. und erw. Aufl., Stuttgart 2004.

Schrott, Andrea: Inszenierung und Entpolitisierung: Politische Institutionen in der Medienfalle?, Vortrag auf der Tagung „Entpolitisierung von Staat und Staatsanalyse – von Herrschaft, Macht und Interessen zu Problemlösungsfähigkeit, Effizienz und Instrumenten?“ des Forums Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft (FoJuS) der DVPW-Sektion „Politische Verwaltung und Staatslehre“ vom 07.-09-07.2005 an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr in Hamburg, Zürich 2005.

SimpLexförordningen (Förordning om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor), Utfärdad 1998-12-22, SFS 1998: 1820.

Tichy, Gunter: TA und Politik: Einfluss durch die Hintertür? Präsentation auf der 5. Österreichischen TA-Konferenz zum Thema: TA und Politik. Zwei Jahrzehnte Technikfolgenabschätzung und Politik – Rückblick in die Zukunft am 30. Mai 2005 in Wien, Online im Internet: <http://www.oeaw.ac.at/ita/ta05/> (Stand: 22.07.2005).

Trittin, Jürgen: Welche Beratung braucht die Umweltpolitik?, in: Altner, Günter u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Ökologie 2004, München 2004.

Veit, Sylvia: Gesetzesfolgenabschätzungen und ihre Wirkungen, Diplomarbeit an der Universität Potsdam, Potsdam 2003

Wordelmann, Peter u.a.: Gesetzesfolgenabschätzung zum Entwurf eines Kinder- und Jugendhilfegesetzes des Landes Sachsen-Anhalt, (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 227), Speyer 2002.