



Bundesministerium
des Innern

Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung

www.bmi.bund.de

Inhalt

1. Vorwort	3
2. Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)	4
I. Welchen Nutzen hat diese Arbeitshilfe?	4
II. Wann sollte die Arbeitshilfe genutzt werden?	5
III. Empfohlenes Vorgehen	5
Schritt 1: Analyse des Regelungsfeldes: Problem- und Systemanalyse	6
Schritt 2: Zielbeschreibung	7
Schritt 3: Entwicklung von Regelungsalternativen	8
I. Ziel der Alternativenfindung	8
II. Beispiele für Hilfsmittel bei der Alternativenfindung	8
III. Empfehlungen zur systematischen Alternativenfindung	10
IV. Dokumentation der Alternativenfindung	10
Schritt 4: Prüfung und Bewertung der Regelungsalternativen	11
Prüfung 1: Interne Alternativenprüfung und -bewertung	11
I. Ziel der Alternativenprüfung und -bewertung	11
II. Empfehlungen zur Alternativenprüfung und -bewertung	11
III. Ergebnis der Alternativenprüfung und -bewertung	13
Prüfung 2: Konsultation externer Dritter	13
I. Was ist ein Konsultationsverfahren?	13
II. Wer ist am Konsultationsverfahren zu beteiligen?	13
III. Wie läuft das Konsultationsverfahren ab?	14
IV. Was sollte das Ergebnis des Konsultationsverfahrens sein?	14
Prüfung 3: Logischer Abgleich	15
Schritt 5: Ergebnisdokumentation	15
I. Darstellung der Folgenabschätzungsergebnisse in Vorblatt und Begründung des Regelungsentwurfs	16
II. Empfohlenes weiteres Vorgehen	16
3. Literaturhinweise und Internetquellen	17
I. Literaturhinweise	17
II. Internetquellen	17
4. Hilfen und Instrumente	18

1. Vorwort

Entsprechend § 43 Absatz 1 Nr. 5 und § 44 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sind die Ressorts verpflichtet, die voraussichtlichen Gesetzesfolgen einer Regelung darzustellen. Diese umfassen die beabsichtigten Wirkungen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen (§ 44 Absatz 1 Satz 2 GGO). Die Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen muss im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien erfolgen. Es ist darüber hinaus darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat (§ 44 Absatz 1 Satz 4 GGO). Das Bundesministerium des Innern kann zur Ermittlung von Gesetzesfolgen Empfehlungen geben (§ 44 Absatz 1 Satz 5 GGO).

Die vorliegende Arbeitshilfe ist auf Grundlage eines intensiven Austauschs des Bundesministeriums des Innern mit den Ressorts entwickelt worden und stellt eine Empfehlung für das Verfahren einer Gesetzesfolgenabschätzung¹ im Sinne des § 44 GGO dar.

Diese Arbeitshilfe soll die federführenden Referate bei der Auswahl von Eckpunkten (Kernaussagen) des Regelungsvorhabens unterstützen; sie stellt eine Anleitung zur Abschätzung der Folgen unterschiedlicher Regelungsalternativen dar und hilft damit im Vorfeld sowie während der Erstellung eines rechtsförmigen Regelungsentwurfs.

Zudem soll – ergänzend zu den ressortspezifischen Arbeitshilfen und Handreichungen – ein Instrument an die Hand gegeben werden, welches dazu beiträgt, eine Gesetzesfolgenabschätzung transparent und für Dritte nachvollziehbar durchzuführen. Bei der Erstellung dieser Arbeitshilfe wurde Wert auf ihre einfache Handhabbarkeit gelegt, so dass diese in der Praxis eine Arbeitserleichterung und somit einen Effizienz- und Effektivitätsgewinn darstellt.

Bei Fragen zur Handhabung der Arbeitshilfe stehen die folgenden Ansprechpartner im Bundesministerium des Innern zur Verfügung:

Ansprechpartner:

Priv. Doz. Dr. Gottfried Konzendorf
(030) 186 812137
gottfried.konzendorf@bmi.bund.de

Sebastian Jung
(030) 186 811841
sebastian.jung@bmi.bund.de

¹ Diese Arbeitshilfe bezieht sich – nach der Terminologie des Handbuchs für Gesetzesfolgenabschätzung – auf das prospektive Verfahren. Dies hat deutliche Ähnlichkeiten zum Impact Assessment auf europäischer Ebene. Die einschlägigen Arbeitshilfen zur Folgenabschätzung des BMF, des BMFSFJ und des BMWi beziehen sich v.a. auf die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung. Sie dienen damit der Prüfung eines Referentenentwurfs. Auch im Handbuch werden solche Prüfverfahren beschrieben, zudem werden Testverfahren (Planspiele, Simulationen) dargestellt.

2. Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)

I. Welchen Nutzen hat diese Arbeitshilfe?

Diese Arbeitshilfe stellt eine praxisorientierte Anleitung zur Durchführung einer (prospektiven) Gesetzesfolgenabschätzung dar. Das heißt, sie unterstützt bei der Analyse des Regelungsfeldes (inklusive der Problem- und Systemanalyse), bei der Operationalisierung von Zielen, der Entwicklung von Regelungsalternativen und der Abschätzung ihrer Vor- und Nachteile.

Neben der Vermittlung dieses „Handwerkszeugs“ für eine GFA soll sie auch dazu dienen, eine möglichst einheitliche Darstellung von Folgenabschätzungen zu ermöglichen. Ein einheitliches Format unterstützt nicht zuletzt die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit für Dritte. Dies ist neben den fachlichen Anforderungen ein international anerkannter Anspruch an eine Folgenabschätzung.

Die Anwendung der Arbeitshilfe scheint zunächst Mehraufwand zu bedeuten. Es ist aber zu bedenken, dass die thematisierten Fragestellungen ohnehin im Prozess der Erstellung eines rechtsförmigen Entwurfes aufgegriffen werden müssen. Die mit dieser Arbeitshilfe vorgeschlagene Strukturierung kann diesen Prozess sogar vereinfachen und beschleunigen.

So muss das federführende Ressort unter anderem

- nach § 45 GGO alle betroffenen Ressorts beteiligen,
- nach § 47 GGO die Länder, kommunalen Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände angemessen einbeziehen,
- nach § 44 GGO die Gesetzesfolgen des Entwurfes darstellen, insbesondere auch Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung, und
- im Vorblatt des Regelungsentwurfs mögliche Alternativen benennen (Anlage 3 zu § 42 Absatz 1 GGO).

Nicht zuletzt muss der Entwurf während der Ressort- und Verbändeabstimmung argumentativ unterlegt werden. Die Ergebnisse der Folgenabschätzung bieten hierzu eine belastbare Grundlage. Eine gewissenhaft durchgeföhrte Gesetzesfolgenabschätzung kann also das Verfahren der Erstellung eines Regelungsentwurfs erleichtern!

Vorteile einer Folgenabschätzung:

1. Möglichst umfassender Überblick über Auswirkungen der Regelungsalternativen und damit Erarbeitung einer belastbaren Entscheidungsgrundlage.
2. Realisierung einer möglichst hohen Zielerreichung sowie Akzeptanz bei Normadressaten und Dritten für das Regelungsvorhaben.
3. Verbesserte inhaltliche Qualität und Konsistenz des Regelungsvorhabens und somit gesteigerte Gesamtqualität (Stichwort: Verhinderung von Reparaturgesetzen).
4. Frühzeitige und umfangreiche Transparenz über die Folgen des Regelungsvorhabens; dies erhöht die Akzeptanz der angestrebten Regelung.
5. Erleichterung der rechtsförmigen Fassung des Regelungsentwurfs, da wichtige Argumentationen und Angaben für das Vorblatt sowie die Begründung des Entwurfes aus der Abschätzung der Alternativen heraus nachgebildet werden können.
6. Bessere Argumentationsgrundlage für Abstimmungsprozesse (insbesondere mit Ressorts, Verbänden, Parlament etc.). Daraus kann eine Vereinfachung des Verfahrens resultieren.

II. Wann sollte die Arbeitshilfe genutzt werden?

Die Nutzung dieser Arbeitshilfe ist eine unverbindliche Empfehlung des Bundesministeriums des Innern an die rechtsetzenden Organisationseinheiten der Ressorts. Sie bietet sich grundsätzlich für alle Regelungsvorhaben an. Nur soweit in anderem Zusammenhang getroffene politische Vorgaben für die Regelung vorliegen, die keinen Gestaltungsspielraum lassen, erübrigtsich eine GFA.

Ausnahme:

Für die angestrebte Regelung liegen bereits politische Entscheidungen vor, die in anderem Zusammenhang getroffen wurden und keinerlei „Gestaltungsspielraum“ lassen; zum Beispiel aufgrund internationaler Abkommen oder europarechtlicher Vorgaben.

In allen anderen Fällen, insbesondere wenn verschiedene Wege der Zielerreichung denkbar sind, wird die Anwendung dieser Arbeitshilfe empfohlen.

Dabei gilt, dass die in dieser Arbeitshilfe dargestellten Arbeitsschritte möglichst noch vor der Erstellung eines rechtsförmigen Entwurfs durchgeführt werden sollen. In der Praxis können sich allerdings zeitliche Überschneidungen zwischen Anwendung der Arbeitshilfe und ersten rechtsförmigen Entwürfen ergeben.

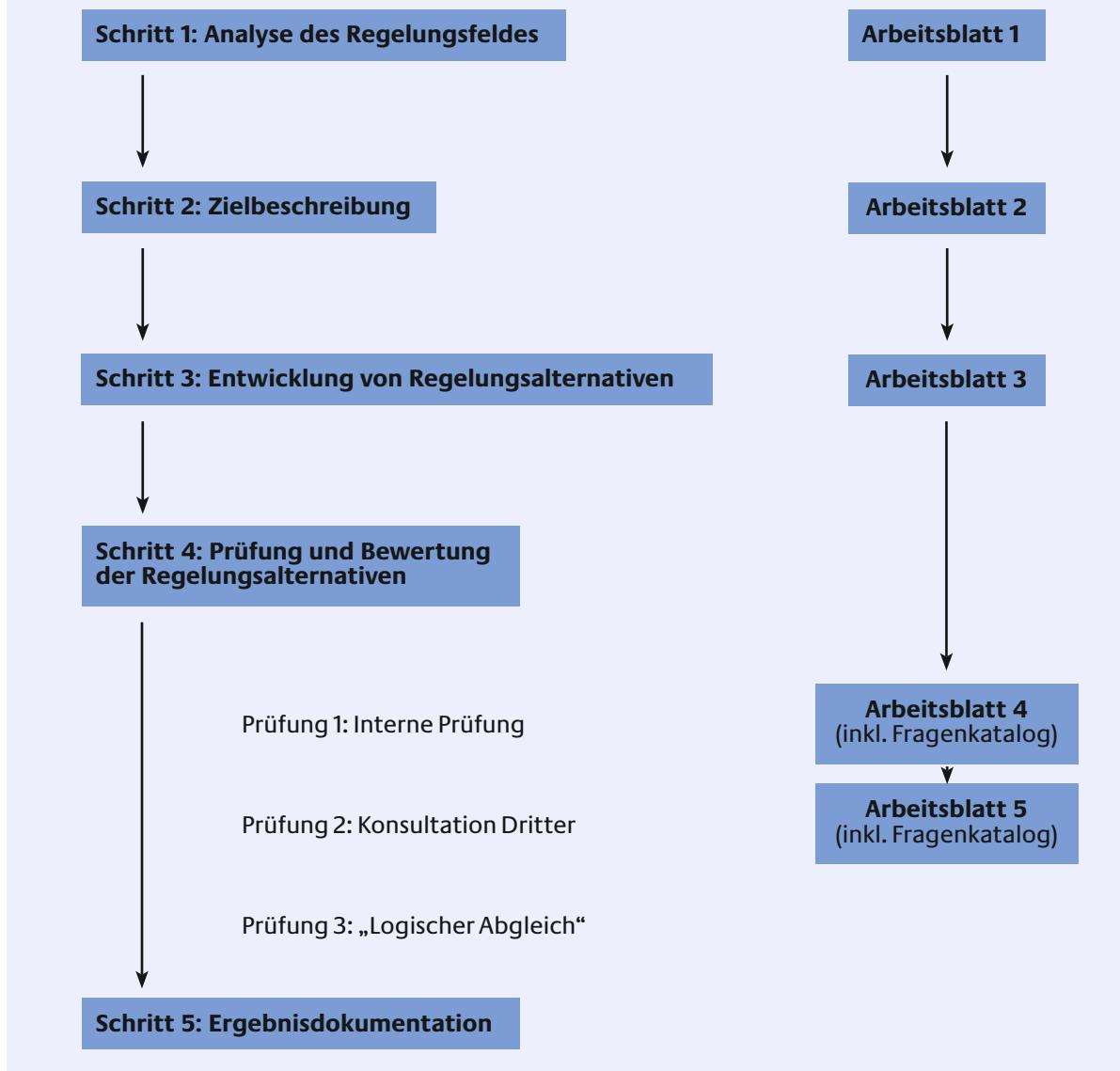
III. Empfohlenes Vorgehen

Es wird folgende schrittweise Vorgehensweise empfohlen:

Gesetzesfolgenabschätzung in fünf Schritten	
Schritt 1	Analyse des Regelungsfeldes
Schritt 2	Zielbeschreibung
Schritt 3	Entwicklung von Regelungsalternativen
Schritt 4	Prüfung und Bewertung der Regelungsalternativen
Schritt 5	Ergebnisdokumentation

Parallel zu diesem schrittweisen Vorgehen wird die Nutzung der entsprechend vorbereiteten und angepassten Arbeitsblätter (**vergleiche Kapitel 4: Hilfen und Instrumente**) empfohlen. Diese strukturieren den GFA-Prozess und erleichtern die spätere Dokumentation der Folgenabschätzungs-ergebnisse.

Empfohlene Arbeitsschritte:



Schritt 1: Analyse des Regelungsfeldes: Problem- und Systemanalyse

Die Analyse sollte aus zwei Teilen bestehen. Zum einen ist das Problem, welches dem Regelungsvorhaben zugrunde liegt, genau zu analysieren. Je gewissenhafter dies erfolgt, umso eher lässt sich das Erfordernis einer Regelung rechtfertigen beziehungsweise die Notwendigkeit einer Regelung begründen.

Die im Regelungsfeld auftretenden Probleme sollten soweit als möglich eingegrenzt und bestehende Missstände, welche ohne das Regelungsvorhaben nicht beseitigt werden können, analysiert und dokumentiert werden. Dabei sollten möglichst auch die Problemursachen herausgearbeitet werden.

Das Regelungsfeld sollte zum anderen in seinen systemischen Zusammenhängen analysiert werden. So sollten die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Teilen des Regelungsfeldes fokussiert, analysiert und beschrieben werden. Dies umfasst die Analyse von Bereichen wie Wirtschaft, Soziales und Umwelt sowie der beteiligten Akteure.

Auf der Basis dieser Analysen sollte sich – als Grundlage für das weitere Vorgehen – ein umfassendes Bild der Regelungsnotwendigkeit ergeben.

Die Analyse des Regelungsfeldes beinhaltet:

1. Problemanalyse und Problemabgrenzung (inklusive Ursachen)
2. Systemanalyse (inklusive Akteurskonstellation)

Das Ergebnis der Analysen sollte in der Dokumentation der Folgenabschätzung dargelegt werden. Es wird empfohlen, hierzu das **Arbeitsblatt 1** (**vergleiche Kapitel 4. Hilfen und Instrumente**) zu nutzen. Es ist zu bedenken, dass mit diesen Analysen das Regelungsvorhaben gerechtfertigt, die Regelungsnotwendigkeit begründet und die Grundlagen der Problembewältigung gelegt werden.

Schritt 2: Zielbeschreibung

Das angestrebte Ziel sollte so genau wie möglich beschrieben werden. Dies umfasst neben dem eigentlichen Ziel des Regelungsvorhabens auch die angestrebten Verhaltensänderungen der Normadressaten sowie die daraus resultierenden beabsichtigten Wirkungen.

In der Regel werden Ziele eines Regelungsvorhabens von der Leitung eines jeweiligen Ressorts vorgegeben oder gebilligt. Im Rahmen einer Folgenabschätzung sollten diese Zielvorgaben operationalisiert, also messbar formuliert werden. Es stellt sich also die Frage, wie die Ziele so formuliert werden können, dass im weiteren Verlauf der Folgenabschätzung eine Aussage zum Zielerreichungsgrad unterschiedlicher Regelungsalternativen getroffen werden kann.

Beispiel:

Ist mit einer Regelung das Ziel verbunden, die Unantastbarkeit der Würde des Menschen in einer bestimmten Lebenslage zu gewährleisten, so ist zunächst festzuhalten, dass die Gewährleistung der Unantastbarkeit der Würde des Menschen so abstrakt nicht messbar ist. Deshalb wäre zu überlegen, welche Aspekte des Ziels durch die Regelung angesprochen werden. In Frage kommen zum Beispiel die materielle Absicherung, der Datenschutz etc.

Die Operationalisierung des Ziels „Gewährleistung der Unantastbarkeit der Würde des Menschen“ beträfe dann Fragen nach der materiellen Absicherung, des Datenschutzes und weiteren Kriterien.

Es empfiehlt sich, bereits in dieser Phase abzuwägen, in welcher Form die Zielvorgabe in den späteren Regelungsentwurf aufgenommen werden kann. In Frage kommen zum Beispiel:

- eindeutige Zielvorgaben (zum Beispiel Abbau der bürokratischen Lasten aus Informationspflichten für die Wirtschaft um 25 Prozent);
- „weiche“, unspezifische Zielvorgaben (zum Beispiel spürbare Entlastungen der Bürgerinnen und Bürger, deutliche Verbesserung der Vermittlungstätigkeit). Mit diesen unspezifischen Zielvorgaben sind Toleranzen und „Spielräume“ in der Zielerreichung verbunden, welche in der Zielbeschreibung möglichst konkretisiert werden sollten.

Mögliche Struktur der Zielbeschreibung (Fragen):

1. Was ist das Ziel der Regelung?
2. Welche Verhaltensänderungen sollen bei den Normadressaten herbeigeführt werden?
3. Welche weiterführenden Wirkungen (zum Beispiel Auswirkungen auf Wirtschaft, Soziales und Umwelt) werden angestrebt?
4. Können eindeutige Zielvorgaben gemacht werden?
5. Müssen die Ziele „weicher“, unspezifischer formuliert werden? Wie können Toleranzen konkretisiert werden?

Auch das Ergebnis der Zielbeschreibung sollte, in ähnlicher Form wie die Ergebnisse der Problem- und Systemanalysen, in der Dokumentation der Folgenabschätzung dargelegt werden. Dies kann ebenfalls unter Hinzuziehung des **Arbeitsblattes 2 (vergleiche Kapitel 4. Hilfen und Instrumente)** erfolgen.

Schritt 3: Entwicklung von Regelungsalternativen

I. Ziel der Alternativenfindung

Die Entwicklung von Regelungsalternativen ist ein Schwerpunkt jeder Folgenabschätzung. Es ist wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass die frühzeitige Abschätzung in der Regel nur im Vergleich mehrerer Regelungsalternativen gelingen kann. Deshalb ist es empfehlenswert, möglichst offen nach alternativen Regelungsmöglichkeiten zu suchen.

Es ist zu beachten, dass zu jedem Teilbereich des Regelungsvorhabens immer mindestens zwei Regelungsalternativen bestehen: eine Neuregelung und die Null-Option (Beibehaltung des Status quo). Ratsam ist es, neben der Null-Option mehrere Alternativen zu jedem bedeutsamen Aspekt der beabsichtigten Regelung zu berücksichtigen und zu untersuchen. Dabei können auch Befristungen, Experimentierklauseln etc. bei der Alternativenfindung eine Rolle spielen. Ziel ist es, **voneinander abgrenzbare Regelungsalternativen** zu finden, die dann vergleichend auf ihre jeweiligen Folgen hin überprüft werden sollen.

Grundsätzlich sollten alternative Instrumente und Regelungsansätze im Rahmen der Folgenabschätzung geprüft werden. Welche Ansätze und Instrumente in Frage kommen, ist selbstverständlich abhängig vom Regelungsgegenstand. In die Überlegungen zur Alternativenentwicklung können auch unterschiedliche Regulierungs- und Programmierungsformen einbezogen werden. So ist zu fragen, ob neben konditionalen Regulierungsformen (wenn x auftritt, dann wird y entschieden) auch finale Programmierungen (Zweckvorgaben; das heißt Vorgabe eines Zweckes mit freier oder begrenzter Mittelwahl) in Frage kommen; letztere werden zum Beispiel als Selbstregulierungsmöglichkeit in Anlage 5 der GGO behandelt.

II. Beispiele für Hilfsmittel bei der Alternativenfindung

Der Weg zur Entwicklung von Regelungsalternativen ist ein offener Prozess. Verschiedene Hilfsmittel können nützliche Dienste zur Beschreibung, Strukturierung und Systematisierung leisten.

Ziel sollte es vor allem sein, die Alternativenfindung möglichst strukturiert und über ein Ad-hoc-Brainstorming hinaus zu betreiben. Die im Folgenden beschriebenen möglichen Hilfsmittel können hierzu Anregungen geben. Sie stellen allerdings nur einen Ausschnitt möglicher Techniken der Alternativenfindung dar. Wichtig ist: Der Kreativität bei der Entwicklung von Regelungsansätzen sollten keine Grenzen gesetzt sein.

Beispiele für mögliche Hilfsmittel:

1. Literaturauswertungen
2. Experteninterviews
3. Kreativitätstechniken

1. Literaturauswertungen

Eine Literaturauswertung ist die erste Möglichkeit, um mögliche Regelungsalternativen zu finden. Dazu gehören auch Dokumente über parlamentarische Beratungen und politische Programme, Vereinbarungen und Verlautbarungen. Vielfach entwickeln Wissenschaftler und andere Experten bei der Analyse eines Gegenstandes auch Lösungen für erkannte Probleme. Hilfreich ist es, neben der juristischen Fachliteratur auch wissenschaftliche Literatur aus anderen Fachgebieten auszuwerten. Gutachten oder Abhandlungen von Interessenverbänden und Normadressaten sowie tagesaktuelle Befassungen (zum Beispiel Artikel in Printmedien) können Anregungen geben.

2. Experteninterviews

Interviews mit Experten liefern oftmals über die Literaturauswertung hinaus hilfreiche Informationen. So kann zum Beispiel die Motivation für einen vom Experten entwickelten Lösungsvorschlag besser erkannt werden. Es sollten auch möglichst verschiedene Experten zu dem Regelungsvorhaben interviewt werden. Dies verbreitert die einbezogene Wissensbasis. Bei den Interviews empfiehlt es sich, strukturiert vorzugehen, etwa indem ein standardisierter Fragenkatalog entwickelt wird, welchen man dann gegebenenfalls den Experten auch vorab zuleiten kann.

3. Kreativitätstechniken

Kreativitätstechniken sind Methoden zur gezielten Förderung und Gewinnung neuer Ideen, Entwicklung von Innovationen oder Lösung von Problemen im Gruppendialog. Beispiele sind hierbei Ideenworkshops, Mind-Mapping oder Brainstorming. Die Nutzung solcher Kreativitätstechniken kann derart gestaltet werden, dass sich Experten und Normadressaten zu einem Regelungsvorhaben versammeln und gemeinsam anhand einer konkreten Problemstellung Ideen und Visionen zu aussichtsreichen Lösungen beziehungsweise zu vorteilhaften Regelungsmöglichkeiten entwickeln.

Diese Aufzählung möglicher Hilfsmittel zur Alternativenfindung ist – wie bereits erwähnt – nur exemplarisch. Zu bedenken ist, dass neben dem federführenden Ressort auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anderer Häuser über weiterführendes Wissen verfügen und zu praktikablen Lösungsmöglichkeiten beitragen können. Sie sollten daher frühzeitig in die Alternativenfindung eingebunden werden.

III. Empfehlungen zur systematischen Alternativenfindung

Die Alternativenfindung sollte möglichst systematisch und fokussiert auf die verschiedenen Teilbereiche eines Regelungsvorhabens erfolgen. Als praxisrelevant hat sich insbesondere die Betrachtung von möglichen Alternativen in **organisatorischer, verfahrenstechnischer** (Vollzug), **inhaltlicher** (materiell) und **normhierarchischer** Hinsicht erwiesen.

Als Empfehlung zur systematischen Alternativenfindung in diesem Sinne kann das **Arbeitsblatt 3** (**vergleiche Kapitel 4. Hilfen und Instrumente**) dienen.

Beispiel der Darstellung anhand des Arbeitsblattes 3:

...

	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative ...
Alternativen hinsichtlich der Organisation	Null-Option (Status quo beibehalten)	Übertragung der Aufgabe an den nachgeordneten Bereich	Übertragung der Aufgabe an Private	...

...

	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative ...
Alternativen hinsichtlich des Verfahrens (Vollzug)	Null-Option (Status quo beibehalten)	eindeutige Handlungsanweisung	Zielvorgabe, die durch optionale Maßnahmen umgesetzt werden kann	...

...

IV. Dokumentation der Alternativenfindung

Für den weiteren Prozess der Folgenabschätzung ist es notwendig, dass die Regelungsalternativen dokumentiert werden. **Arbeitsblatt 3 gibt eine Anregung dazu, in welcher Form dies erfolgen kann.**

Mögliche Fragestellungen im Zuge der Alternativenfindung:

1. Wie kann das angestrebte Ziel erreicht werden?
2. Welche Alternativen lassen sich identifizieren, zum Beispiel in
 - inhaltlicher/materieller,
 - verfahrenstechnischer (Vollzug),
 - organisatorischer und
 - normhierarchischer Hinsicht?
3. Lassen sich darüber hinaus in Bezug auf andere Aspekte Alternativen entwickeln?
4. Ist die Null-Variante (Beibehaltung Status quo) beachtet worden?

Schritt 4: Prüfung und Bewertung der Regelungsalternativen

Prüfung 1: Interne Alternativenprüfung und -bewertung

I. Ziel der Alternativenprüfung und -bewertung

Die unter Schritt 3 entwickelten Regelungsalternativen sollten nun einer Prüfung hinsichtlich der zu erwartenden Folgen unterzogen werden. Es empfiehlt sich, die Zahl der Alternativen vorab auf ein handhabbares Maß zu reduzieren. So sollten Regelungsalternativen, die nicht oder nur mit unvertretbarem Aufwand zu realisieren wären, verworfen werden.

Für die Alternativenprüfung gilt: Je gewissenhafter und erschöpfender eine jede mögliche Alternative geprüft wird, umso belastbarer ist die letztlich getroffene Auswahl. Zudem können durch eine intensive Prüfung etwaige Auseinandersetzungen mit Dritten vorab erkannt werden. Die Verteidigung der eigenen Argumentation wird erleichtert und die Akzeptanz bei Politikern, Betroffenen, Verbänden und weiteren Akteuren kann erhöht werden.

II. Empfehlungen zur Alternativenprüfung und -bewertung

Die Prüfung der Alternativen sollte – in Anlehnung an § 44 der GGO – unter anderen folgende Prüfkriterien (siehe auch Arbeitsblatt 4) umfassen:

- Auswirkungen und Risiken in den Bereichen Ökonomie, Ökologie, Soziales
- Nachhaltigkeit im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung
- Umsetzbarkeit/Vollzug
- Effizienz
- Effektivität/Zielerreichung

Dieser interne Check sollte aus Gründen der Praktikabilität so einfach wie möglich gehalten sein. Für die Ermittlung und Prüfung der gravierenden Auswirkungen auf die Felder Ökonomie, Ökologie, Soziales wurde gemeinsam mit verschiedenen Bundesressorts ein Fragenkatalog (**vergleiche Kapitel 4. Hilfen und Instrumente**) entwickelt. Die damit verbundene Fragestellung kann mit Ja und Nein beantwortet werden. Der Fragenkatalog enthält Leitfragen, sortiert nach den drei Prüfbieten, welche jeweils auf die betroffenen Fachressorts und die dortige Expertise verweisen.

Überall dort, wo gravierende Auswirkungen zu erwarten sind, sollten diese eingehend geprüft werden. Dabei lohnt ein Austausch mit den betroffenen Fachressorts. Anschließend sollte den Fragen in einer Konsultation Dritter (siehe Prüfung 2) nachgegangen werden. In der Regel wird im Einzelfall nur ein Teil der genannten Themenfelder relevant sein, dennoch hilft die Prüfung (Katalog zu den Feldern Ökonomie, Ökologie, Soziales), nicht sofort offensichtliche Folgen (zum Beispiel Nebenwirkungen) zu erkennen.

Beispiel:

1. Ökonomische Risiken und Auswirkung

Werden durch das Vorhaben Belange von wirtschafts- und technologiepolitischer Bedeutung berührt?

Im Falle der Antwort „**Nein, trifft nicht zu.**“ dürfte der Prüfaspekt zu vernachlässigen sein und es kann zur nächsten Frage übergegangen werden.

Im Falle der Antwort „**Ja, trifft zu.**“ sollte diesem Prüfaspekt weiter nachgegangen werden und die zu erwartenden Wirkungen sollten mit dem betroffenen Ressort und falls erforderlich anschließend in einem Konsultationsverfahren mit weiteren Experten und Normadressaten thematisiert werden.

Im Weiteren sollte jede geprüfte Regelungsalternative auf nachhaltige Wirkung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung geprüft werden.²

Bezugspunkt für die Prüfung der Auswirkungen auf Nachhaltigkeit sind die von der Bundesregierung zuletzt im Fortschrittsbericht 2008 bestätigten Ziele (Indikatoren) und Managementleitlinien (**vergleiche Kapitel 4. Hilfen und Instrumente**).³

Die Prüfung dieser umfangreichen Indikatoren und Leitlinien sollte aus Gründen der Praktikabilität nur kurorisch erfolgen. Ist bereits nach kurorischer Prüfung ersichtlich, dass wesentliche Nachhaltigkeitsziele und -indikatoren in Konflikt mit der geprüften Regelungsalternative stehen, so sollte dies dokumentiert und im Fortgang näher geprüft werden.

Für die Prüfpunkte Umsetzbarkeit/Vollzug, Effizienz und Effektivität/Zielerreichung ist es empfehlenswert, die Regelungsalternativen in einer Tabelle (Matrix) mit den einzelnen Prüfkriterien zu bewerten und die Abwägungen auf einer Skala vorzunehmen.

Als Skalenpunkte bieten sich zum Beispiel für den Punkt Effektivität an: -2 = starke negative Auswirkung, -1 = geringe negative Auswirkung, 0 = keine Wirkung, +1 = geringe positive Auswirkung, +2 = starke positive Auswirkung. Selbstverständlich sollte das konkrete Ziel in der tabellarischen Darstellung benannt werden.

Die Bewertung jeder einzelnen Regelungsalternative auf diese Weise ist ein Hilfsmittel, um Abstufungen und qualitative Unterschiede zwischen den Alternativen sichtbar zu machen. Zusätzlich sollten die in § 44 GGO genannten weiteren Prüfkriterien (Nachhaltigkeit, Kostenwirkungen für die Wirtschaft etc.) in die Betrachtung einbezogen werden.

² Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie definiert ein Managementkonzept für eine nachhaltige Entwicklung, welches auf die Erreichung von Generationsgerechtigkeit, sozialem Zusammenhalt, Lebensqualität und Wahrnehmung internationaler Verantwortung abzielt. In diesem Sinne sind wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und soziale Verantwortung so zusammenzuführen, dass Entwicklungen dauerhaft tragfähig sind.

³ http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/nachhaltigkeit/Content/_Anlagen/nachhaltigkeitsmanagement.property=publicationFile.pdf

III. Ergebnis der Alternativenprüfung und -bewertung

Das Ergebnis dieser Prüfung sollte eine Folgenübersicht entsprechend dem zur Nutzung empfohlenen **Arbeitsblatt 4 (vergleiche Kapitel 4. Hilfen und Instrumente)** sein. Diese Übersicht kann als Grundlage für die Konsultation mit Dritten dienen und gibt Hinweise auf zu beteiligende Akteure.

Prüfung 2: Konsultation externer Dritter

Im Anschluss an die Alternativenfindung und die interne Prüfung sollte zu den bis dahin bewerteten Regelungsalternativen eine Konsultation erfolgen. Im Folgenden wird exemplarisch der Ablauf eines Konsultationsverfahrens erläutert.

I. Was ist ein Konsultationsverfahren?

Das Konsultationsverfahren ist ein Prozess, in welchem die entwickelten Regelungsalternativen mit externen Experten und Normadressaten (unter anderem Betroffene und Sachverständige der Ressorts) erörtert werden. Zur Vermeidung unnötigen Aufwands und von Irritationen durch die Behandlung nicht mehr relevanter Varianten sollte sich die externe Konsultation nur noch auf diejenigen Regelungsalternativen erstrecken, die nach erfolgter Einbeziehung der Fachressorts weiterhin als erwägenswert anzusehen sind.

Ziel ist es zunächst, die herausgearbeiteten Regelungsalternativen auf ihre Verständlichkeit, Eindeutigkeit und Vollständigkeit hin zu prüfen und gegebenenfalls zu modifizieren oder zu ergänzen. Das Konsultationsverfahren dient also der Prüfung der vorher entwickelten Regelungsalternativen im Hinblick auf fachliche Richtigkeit, interne Schlüssigkeit und Vollständigkeit.

Darüber hinaus sollen die Folgen der Regelungsalternativen mit potenziell Betroffenen (Normadressaten) und Experten möglichst in einem offenen Dialog (zum Beispiel eine Gruppendiskussion) ermittelt, erörtert und im Hinblick auf die relevanten Prüfkriterien bewertet werden. Das Ergebnis der internen Bewertung kann als Grundlage dieses Dialoges dienen. Hierbei sollten vor allem die Prüfkriterien beachtet werden, die sich bei der internen Prüfung als besonders relevant erwiesen haben.

Empfohlen wird bei der Konsultation zunächst eine qualitative Vorgehensweise, insbesondere Gruppendiskussionen. Darüber hinaus können auch quantitative Verfahren (schriftliche Befragungen etc.) in Betracht kommen. Bei einer Gruppendiskussion sollte die Zahl der Beteiligten auf maximal 15 reduziert werden. Es können aber nach Bedarf auch mehrere Gruppen gebildet werden.

Mithilfe eines Konsultationsverfahrens sollte erörtert werden:

1. das Regelungserfordernis durch Einbeziehung der Null-Alternative,
das heißt keine Neuregelung
2. die vergleichende Bewertung der Folgen der Regelungsalternativen im Hinblick auf
die Prüfkriterien (Effektivität, Risiko etc.)
3. welche Regelungsalternative die Vorteilhafteste ist

II. Wer ist am Konsultationsverfahren zu beteiligen?

Neben Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Interessenvertretungen und Verbände sollten direkt betroffene Normadressaten und externe Experten hinzugezogen werden; betroffene Ressorts sollten ergänzend an der Konsultation beteiligt werden. Die Anzahl der konsultierten beziehungsweise hinzugezogenen Beteiligten ist abhängig von der Art des Konsultationsverfahrens.

III. Wie läuft das Konsultationsverfahren ab?

Für die Durchführung eines Konsultationsverfahrens gibt es verschiedene Möglichkeiten. Die folgende exemplarische Aufzählung soll dies verdeutlichen.

Für ein Konsultationsverfahren kommen unter anderem in Betracht:

1. Gruppendiskussionen (Workshops)
2. Interviews mit Experten und Normadressaten
3. schriftliche Befragungen
4. e-Partizipationen (Online-Konsultationen)

Eine Kombination dieser Verfahren ist möglich. Empfehlenswert ist in jedem Fall die Durchführung einer Gruppendiskussion.

Welche Form der Konsultation im Einzelfall geeignet ist, ist abhängig vom Regelungsfeld, Regelungsgegenstand und von verfügbaren Ressourcen.

Nach allen Erfahrungen fördert der Einsatz dieser Instrumente neue fachliche Erkenntnisse zutage; darüber hinaus kann ein Konsultationsverfahren zur Akzeptanz im Regelungsfeld beitragen.

IV. Was sollte das Ergebnis des Konsultationsverfahrens sein?

Am Ende des Konsultationsverfahrens sollte als Ergebnis eine **ausführliche Dokumentation** der Wirkungen der Regelungsalternativen in Hinblick auf folgende Aspekte stehen:

- Umsetzbarkeit/Vollzug
- Effizienz
- Effektivität/Zielerreichung
- Ökonomische Folgen und Risiken
 - Auswirkungen auf Bundeshaushalt sowie Länder- und Kommunalhaushalte
 - Kostenwirkungen für die Wirtschaft
 - Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau
 - Auswirkungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher
 - Bürokratische Belastungen (Bürokratiekosten)
- Ökologische Folgen und Risiken
- Soziale Folgen und Risiken
- Nachhaltigkeit im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung

Die Überlegungen zu den einzelnen Alternativen und die Gründe für und gegen eine Alternative sollten – auch für Dritte – nachvollziehbar und verständlich dokumentiert werden. Zur Dokumentation des Konsultationsverfahrens kann das zur Nutzung empfohlene **Arbeitsblatt 5** (vergleiche **Kapitel 4. Hilfen und Instrumente**) hilfreich sein.

Um die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens für alle Beteiligten transparent zu gestalten, kann darüber hinaus auch eine quantitative Bewertung einer jeden diskutierten Regelungsalternative, zum Beispiel anhand einer Benotungsskala, durch die Beteiligten und deren anschließende Auswertung in Form eines Benotungsspiegels hilfreiche Dienste leisten.

Das Ergebnis der Konsultation kann im Idealfall unter den Betroffenen und Beteiligten breiter Konsens sein. Allerdings ist eine Konsensfindung nicht das vorrangige Ziel des Konsultationsverfahrens, im Mittelpunkt stehen vielmehr Anregungen und Ideen für das Regelungsvorhaben und die Ermittlung von zu erwartenden Folgen der Regelungsalternativen. Welche Regelungsalternative nach Abwägung aller im Konsultationsverfahren vorgebrachten Argumente geeignet erscheint, ist keine Frage des Konsenses, sondern ergibt sich aus der Auswertung und Abwägung positiver und negativer Folgen sowie gegebenenfalls einer Prioritätensetzung des federführenden Ressorts beziehungsweise der Bundesregierung.

Die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens und die Bewertung (vor allem begründete Auswahl der Alternativen) durch das federführende Ressort sollten den Teilnehmenden am Konsultationsverfahren unbedingt mitgeteilt werden. Dieses Feedback erhöht sowohl die Akzeptanz gegenüber dem aktuellen Gesetzgebungsverfahren als auch die Bereitschaft zur Mitwirkung an zukünftigen Verfahren.

Prüfung 3: Logischer Abgleich

Die mithilfe der internen Prüfung (siehe Prüfung 1) sowie des Konsultationsverfahrens (siehe Prüfung 2) ausgewählten Alternativen für Teilbereiche der Regelung (zum Beispiel für Organisation, Vollzug) sollten in einem weiteren Prüfschritt auf ihre Kompatibilität (Widerspruchsfreiheit etc.) geprüft werden. Es soll verhindert werden, dass die für Teilbereiche der Regelung ausgewählten Alternativen nicht zueinander passen. Gegebenenfalls ist es für Teilbereiche notwendig, nicht die am positivsten bewertete Alternative, sondern eine andere auszuwählen. Diese Prüfung kann auch im Rahmen des Konsultationsverfahrens durchgeführt werden. Eine abschließende Bewertung sollte sich jedoch das federführende Ressort vorbehalten.

Schritt 5: Ergebnisdokumentation

Den letzten Teil der Gesetzesfolgenabschätzung stellt die Dokumentation der Vorgehensweise und der Abschätzungsergebnisse dar.

Ziel ist es, den Entscheidungsträgern auf Basis der Abschätzung eine Empfehlung für die optimale Regelungsalternative zu geben. Hierfür können verschiedene Darstellungs- und Präsentationstechniken genutzt werden. Neben den zur Dokumentation empfohlenen **Arbeitsblättern 1 bis 5** (vergleiche **Punkt 4. Hilfen und Instrumente**) können beispielsweise tabellarische Gegenüberstellungen der geprüften Alternativen mitsamt den jeweils angestellten Überlegungen und Abwägungen nützlich sein.

I. Darstellung der Folgenabschätzungsergebnisse in Vorblatt und Begründung des Regelungsentwurfs

Gemäß Anlage 3 zu § 42 Absatz 1 GGO sind unter **Punkt C des Vorblattes Alternativen** für ein Regelungsvorhaben darzustellen. An dieser Stelle empfiehlt sich in übersichtlicher und prägnanter Darstellung nur die Benennung der eingehend geprüften Alternativen unter Hervorhebung der für den Regelungsentwurf genutzten Alternative.

Folgender Textbaustein für das Vorblatt wäre denkbar:

C. Alternativen

Im Zuge einer Gesetzesfolgenabschätzung wurden zu vorliegendem Regelungsentwurf folgende Alternativen geprüft:

1. ...
2. ...
3. ...
- ...

Nach Abwägung der zu erwartenden Folgen und Risiken der Regelungsalternativen wird Alternative ... mit diesem Entwurf rechtsförmig umgesetzt.

Das Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung ist nach § 43 Absatz 1 Nummer 5 GGO im **allgemeinen Teil der Begründung** eines Regelungsentwurfs darzustellen. Hier bietet es sich an, die geprüften Alternativen kurz zu beschreiben und die jeweiligen Folgen und Risiken darzulegen. Von besonderer Bedeutung ist es, die Argumente für die Auswahl der rechtsförmig umgesetzten Alternative aufzuführen. Hilfreich kann eine tabellarische Gegenüberstellung der gewichtigen zu erwartenden Auswirkungen der einzelnen Regelungsalternativen nach der Systematik der Übersichtsblätter sein. In die Begründung zum Regelungsentwurf sollte auch eine **Bewertung** aufgenommen werden, **ob die Wirkungen der empfohlenen Alternative einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen**, insbesondere welche langfristigen Wirkungen sie hat. Hierzu empfiehlt sich die Beantwortung der Frage: „*Werden Umweltschutz, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Verantwortung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie so zusammengeführt, dass die Entscheidung unter allen drei Gesichtspunkten dauerhaft tragfähig ist?*“ Die Antwort sollte auf einer Wertung mit Blick auf die Erkenntnisse aus der Gesetzesfolgenabschätzung basieren; sie sollte so weit begründet werden, dass sie für externe Personen nachvollziehbar ist.

Eine darüber hinausgehende ausführlichere **Ergebnisdokumentation** der Folgenabschätzung sollte erwogen werden. Die Darstellung der Vorgehensweise und der Ergebnisse kann helfen, das Regelungsvorhaben intern und extern zu legitimieren.

II. Empfohlenes weiteres Vorgehen

Eine weitergehende Prüfung der Folgen und Auswirkungen sollte begleitend im späteren Verfahren der Entwurfserstellung beziehungsweise rechtförmigen Umsetzung einer Regelungsalternative am konkreten Regelungsentwurf erfolgen. Diese Prüfung orientiert sich an den Maßgaben des § 44 GGO und den Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren (**vergleiche Kapitel 4. Hilfen und Instrumente**) entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und berücksichtigt besonders langfristige Auswirkungen des Regelungsvorhabens.

3. Literaturhinweise und Internetquellen

I. Literaturhinweise

Böhret, C./Konzendorf, G., Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Berlin 2006.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2000.

Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung (Hrsg.), Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen; Abschlussbericht, Berlin 2002.

Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung (Hrsg.), Moderner Staat – moderne Verwaltung; Abschlussbericht über den Praxistest zur Erprobung des Handbuchs und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung an ausgewählten Vorhaben der Ressorts, Berlin 2002.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Leitfaden Folgenabschätzung in der Europäischen Union, Berlin 2006.

Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit – Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, 3. überarbeitete Auflage, Köln 2008.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, Berlin 2005.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Arbeitshilfe zu § 44 Absatz 4 GGO: Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise, Berlin 2007.

Die Bundesregierung (Hrsg.), Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – Für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin 2008.

Die Bundesregierung (Hrsg.), Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Berlin 2009.

II. Internetquellen

www.bmi.bund.de

www.verwaltung-innovativ.de

www.bakoev.de

4. Hilfen und Instrumente

- I. Arbeitsblatt 1 (Analyse des Regelungsfeldes)
- II. Arbeitsblatt 2 (Zielbeschreibung)
- III. Arbeitsblatt 3 (Alternativenfindung)
- IV. Arbeitsblatt 4 (Interne Alternativenprüfung und Bewertung)
- V. Arbeitsblatt 5 (Konsultation)
- VI. Fragenkatalog
- VII. Nachhaltigkeitsziele (Indikatoren) und Managementleitlinien

Impressum

Herausgeber:

Bundesministerium des Innern
Referat Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin
www.bmi.bund.de

Redaktion:

Referat O 2

Gestaltung und Produktion:

MEDIA CONSULTA Deutschland GmbH

Stand:

Juni 2009