

treten wird. Angebunden an diese Professur wird weiterhin die wissenschaftliche Leitung einer geplanten Forschungsstelle Industrielle Stoffkreisläufe der Hessischen Industriemüll GmbH, Wiesbaden, an der praxisorientierte Themen zu industriellen Abfallströmen behandelt werden sollen.

Auf Basis einer gemeinsamen Berufungskommission nach dem „Jülicher Modell“ wurde Frau Dr. Liselotte Schebek mit der Abteilungsleitung sowie ab Sommersemester 2000 mit der Übernahme der Professur an der TU Darmstadt beauftragt. Frau Dr. Schebek studierte Chemie an der TU Darmstadt und promovierte als Mitarbeiterin der Abteilung Biogeochemie des Max-Planck-Instituts für Chemie in Mainz mit einer Untersuchung über Organometallverbindungen in aquatischen Systemen. Sie arbeitete als wissenschaftliche Mitarbeiterin des Öko-Instituts e.V. im Bereich Industrielle Abfallwirtschaft und war seit 1990 als Projektleiterin der Hauptabteilung Umweltschutz der Lahmeyer International GmbH (seit 1998 ERM Lahmeyer International GmbH) tätig. Arbeitsschwerpunkte waren Sonderabfallwirtschaft, Vermeidung und Verwertung industrieller Abfälle, produktionsintegrierter Umweltschutz und Umweltmanagement; u.a. führte Frau Dr. Schebek das Projektmanagement für das mehrjährige Beratungsprogramm zur Reststoffvermeidung und -verwertung in Industrie und Gewerbe des Umweltministeriums Baden-Württemberg durch¹ und bearbeitete in jüngster Zeit als Verbundprojekt ein Forschungsvorhaben zur EG-Öko-Audit-Verordnung für das Hessische Umweltministerium².

Anmerkungen

- 1) Greiner, D., Lipfert, H. L. und Schebek, L., 1997: Verminderung von Abfällen aus baden-württembergischen Industrie- und Gewerbebetrieben. In: Müll und Abfall, 9/1997, S. 520-527.
- 2) Ankele, K., Fichter, K., Heuvels, K., Rehbindecker, E. und Schebek, L., 1998: Fachwissenschaftliche Untersuchung der Wirksamkeit der EG-Öko-Audit-Verordnung. In: Umweltwirtschaftsforum, 4/1998, S. 38-44.

Kontakt

Dr. Liselotte Schebek
 Institut für Technische Chemie
 Zentralabteilung Technikbedingte Stoffströme
 Forschungszentrum Karlsruhe
 Postfach 3640, D-76021 Karlsruhe
 Tel.: + 49 (0) 7247/82-6561
 Fax: + 49 (0) 7247/82-4373
 E-Mail: Liselotte.Schebek@itc-tab.fzk.de

«

Gesetzesfolgenabschätzung am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

von Götz Konzendorf, Forschungsinstitut
 für öffentliche Verwaltung, Speyer

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung und der Staatsreform wird auch der Rechtssetzungsprozess optimiert. Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), die sich in ein pro-spektives, ein begleitendes und ein retro-spektives Modul unterteilen lässt, nimmt hierbei eine zentrale Rolle ein. Im folgenden Beitrag werden die Module der GFA sowie Ansätze zu ihrer Implementation in das poli-tisch-administrative System dargestellt.

Das Thema Gesetzesfolgenabschätzung hat Konjunktur. Dies war nicht immer so. Zwar gab es schon zu Beginn der 80er Jahre einige Aktivitäten zur Optimierung des Rechtssetzungsprozesses durch Test- und Prüfverfahren von Gesetzentwürfen, doch erlosch das Interesse an diesen Instrumenten nach kurzer Zeit weitgehend. Zur gleichen Zeit wurden im Bund und in den Ländern Prüffragen für Rechtsvorschriften erlassen, ihre Anwendung kann aber nicht befriedigen: so ist es z.B. gängige Praxis, bei der Frage nach den entstehenden Kosten „keine“ anzugeben. Deshalb werden von Seiten der politischen Führung (z.B. Bundesinnenminister Otto Schily; Ministerpräsident Kurt Beck), von Teilen der öffentlichen Verwaltung, von Vertretern der Wirtschaft (z.B. BDI) und auch von Verwaltungswissenschaftlern Gesetzesfolgenabschätzungen gefordert.

Am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) hat man diese Forderungen aufgegriffen und sich im Schwerpunkt Politikorientierte Folgenforschung mit Gesetzesfolgenabschätzung befasst. Im Bereich der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA) konnte dabei schon auf Erfahrungen aus den 80er und frühen 90er Jahren (z.B. Jugendhilfegesetz; Verwaltungsvorschriften zur Umweltverträglichkeitsprüfung) zurückgegriffen werden.

Völlig neu konzipiert wurde hingegen die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung (pGFA). Bei ihrer Entwicklung wurden Grundlagenforschung und anwendungsbezogene Forschung integriert: so wurde die Methodik der pGFA – nach einer ersten allgemeinen Methodenentwicklung – zunächst in Pilotprojekten anhand von potenziellen Gesetzesvorhaben (Somatische Gentherapie und Zeugenschutzgesetz) erprobt, bevor eine erste Praxisanwendung am Beispiel des Regelungsvorhabens Landeswaldgesetzes Rheinland-Pfalz gemeinsam mit dem Ministerium für Umwelt und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz durchgeführt wurde; anhand dieses Projektes konnte die Methode in der Praxis weiterentwickelt und bedarfsgerecht angepasst werden.

Auch im Bereich der retrospektiven GFA (rGFA) konnten bereits Erfahrungen gesammelt werden (z.B. Pflegeversicherungsgesetz; Landesbrand- und Katastrophenschutzgesetz); diese Bewährungsprüfung von in Kraft getretenen Gesetzen wird immer häufiger bereits im Gesetz verankert (z.B. Pflegeversicherungsgesetz).

Die Methodik der GFA soll nun in das politisch-administrative System integriert werden. Deshalb wird zur Zeit in einer Kooperation zwischen dem Bundesministerium des Innern, dem baden-württembergischen Ministerium des Innern, der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Prof. Dr. C. Böhret) und dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Dr. G. Konzendorf) ein Handbuch zur GFA erstellt. In diesem Zusammenhang betont der Bundesinnenminister Otto Schily: „Wir arbeiten an einem System, das in der Lage ist, die Folgen einer bestimmten gesetzlichen Maßnahme vorauszusagen. Das haben wir bisher meist erst hinterher gemacht – mit dem erstaunlichen Befund, dass das, was sich der

Gesetzgeber vorgestellt hatte, in der Realität mitunter gar nicht so eingetreten ist“ (Der Spiegel, Heft 30/1999, S. 28). Und auch von Seiten der Legislative gehen Anstöße zur Gesetzesfolgenabschätzung aus. Die Präsidenten der Landtage fassten einen einstimmigen Beschluss zur GFA: Sie „halten es für erforderlich, Gesetzentwürfe und Gesetze konsequenter als bisher daraufhin zu überprüfen, ob für sie ein Regelungsbedarf besteht und ob sie sich in der Praxis bewährt haben. Sie sprechen sich daher für eine Intensivierung der Gesetzesfolgenabschätzung aus.“ (Thüringer Landtag Drucksache 2/1998). In Nordrhein-Westfalen sollte nach einem Gesetzentwurf der CDU-Fraktion die Wirkungsanalyse von Gesetzen sogar in die Landesverfassung eingefügt werden. Und in der Bundestagsverwaltung fand im Februar 2000 ein Expertengespräch zu den Möglichkeiten einer parlamentarischen Gesetzesfolgenabschätzung statt.

Dies alles trägt ebenso zur Implementation der GFA in das politisch-administrative System bei wie die Verankerung der GFA in den Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Ministerien (GGO) und die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen in Bund und Ländern (Prof. Dr. C. Böhret; Dr. G. Konzendorf).

Systematisierungen

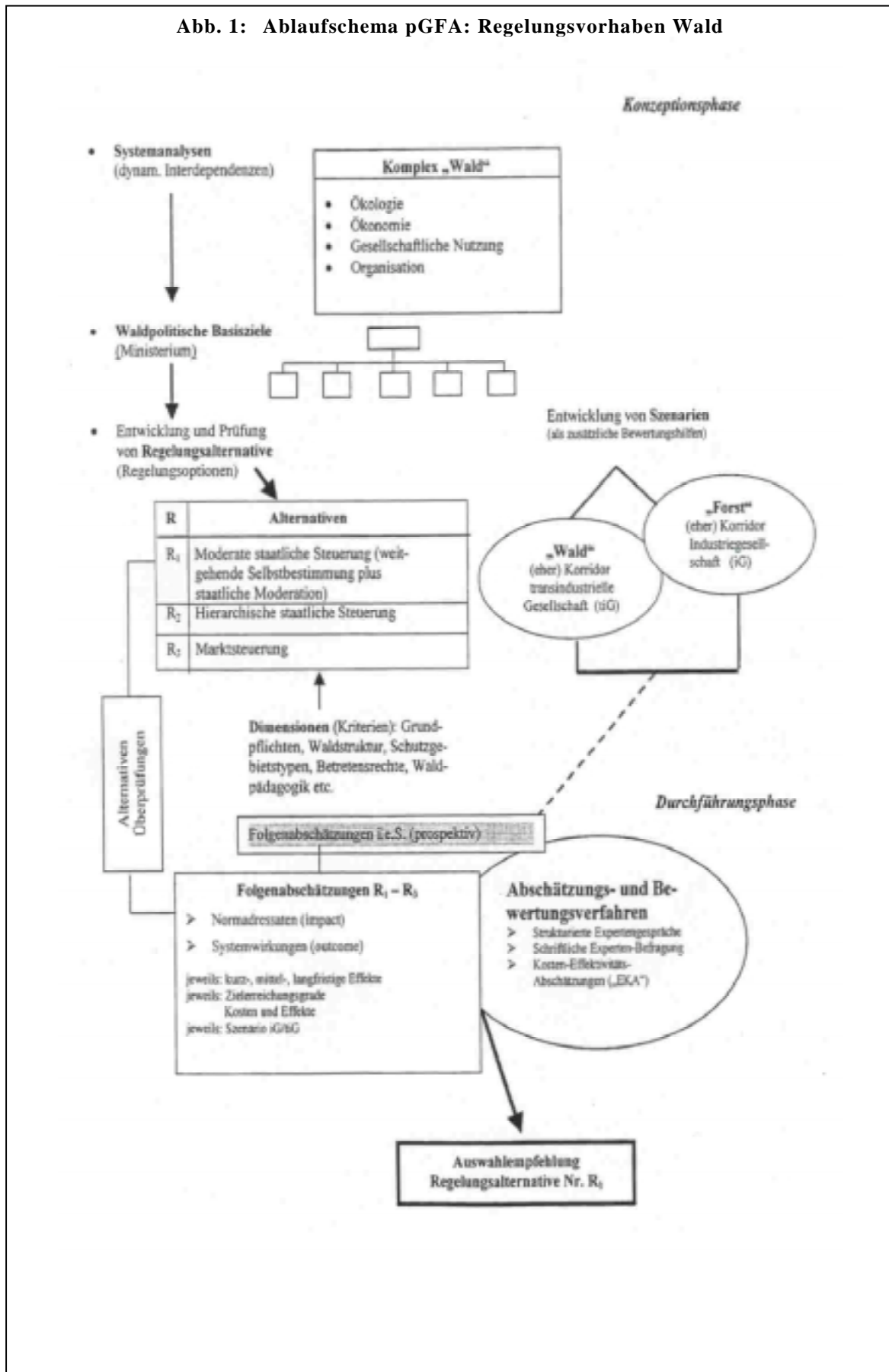
Die Methodik der Gesetzesfolgenabschätzung soll den Rechtsetzungsprozess in allen Phasen unterstützen und den politisch Verantwortlichen rechtzeitig adäquate Informationen über zu erwartende oder eingetretene Wirkungen und Folgen einer Normierungsabsicht oder einer bestehenden Regelung zur Verfügung stellen. Das heißt, Gesetzesfolgenabschätzungen sollen erstens bereits bei Regelungsintentionen von politischen Akteuren Regelungsalternativen (Programmalternativen) entwickeln und diese auf ihre Folgen prüfen (Konzeptionsphase), sie sollen zweitens die Erstellung und Ausarbeitung des (vorläufigen) Gesetzestextes (z.B. Referentenentwurf) begleitend unterstützen (Konkretisierungsphase), und sie sollen drittens in Kraft getretene Rechtsvorschriften (Gesetze, Verwaltungsverordnungen etc.) evaluieren (Anwendungsphase). Aus diesen Anforderungen lassen sich drei Module der Gesetzesfolgenabschätzung klassifizieren:

1. Die *prospektive* GFA (pGFA): Als prälegislative Analytik liefert sie in einem noch „offenen Regelungsfeld“ Programmalternativen. Darüber hinaus werden mit ihrer Hilfe Folgen der Regelungsalternativen abgeschätzt und bewertet. D.h., die pGFA unterstützt den Rechtsetzungsprozess durch Systematisierung bei der Entwicklung von Programmalternativen und durch *Abschätzungen* ihrer jeweiligen Folgen in einer Phase, in der noch überlegt wird, ob man überhaupt und in welcher „Denk“richtung man eine rechtsförmige Regelung erwägen könnte.
2. Die *begleitende* GFA (bGFA): Bei den *Analysen* der bGFA werden vorformulierte Rechtssätze (z.B. von Referentenentwürfen) auf Vollzugspraktikabilität, Befolgbarkeit, Verständlichkeit, Kosten-Nutzen-Relationen und institutionelle Funktionalitäten geprüft. Dabei wird unterstellt, die Rechtsvorschrift wäre schon in Kraft. Testmethoden wie Praxistests und Planspiele kommen hier ebenso zum Einsatz wie Prüfverfahren (Nutzwertanalyse, Funktionendiagramm etc.).
3. Die *retrospektive* GFA (rGFA): Diese ex post *Evaluierung* (ggf. von Zeit zu Zeit) soll die Bewährung von Rechtsvorschriften in ihrer Praxis nachprüfen. Die zentralen Fragen lauten: Werden die politischen Absichten mit den bestehenden Regelungen erreicht und welche Nebenfolgen treten auf. Daraus ergeben sich Folgerungen für partielle Novellierungen, Aussetzung oder Neugestaltung.

Tab. 1: Module und Verfahren der GFA (Überblick)

Modul	Forschungsziel, Analytik und Verfahren	Methodik	Erfahrungen
Prospektive GFA	ex ante- Abschätzung von Regelungsalternativen im Hinblick auf Folgen potenzieller Zielerreichungsgrade	Arbeitsschritte <ul style="list-style-type: none"> • Systemanalyse • Präzisierung der politischen Ziele • Regelungsalternativen • Szenarien • Folgenabschätzung i.e.S 	<ul style="list-style-type: none"> • Zeugenschutzgesetz • Somatische Gen-therapie • Landeswaldgesetz (RP)
Begleitende GFA	Analyse einer vorformulierten Rechtsvorschrift Test und Prüfung des Referentenentwurfs (z.B. Zielerreichung, Vollzugspraktikabilität, Kosten, Verständlichkeit, Transfer der pGFA)	Test- und Prüfmethoden (Kosten-Nutzen-Analyse, Praxistest; Planspiel, Nutzwertanalyse, Schnittstellenanalyse, Funktionendiagramm etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • UVPG • Jugendhilfegesetz • Brand- und Katastrophenschutzgesetz (RP) • BauGB • Epidemiologisches Krebsregister (Nds.) • Landeswaldgesetz (RP)
Retrospektive GFA (Bewährungsprüfung)	ex post – Evaluation einer rechtskräftigen Vorschrift tatsächlicher Zielerreichungsgrad, Kosten – Nutzen, Nebenfolgen Novellierungsdruck Aussetzung Neugestaltung	Evaluationsverfahren Methoden der empirischen Sozialforschung Controlling	<ul style="list-style-type: none"> • Pflegeversicherung (Pflegegesetz) • Aufhebung des Nachtbackverbotes • Kreislauf-Wirtsch.G (BW) • Brand- und Katastrophenschutzgesetz (RP)

Abb. 1: Ablaufschema pGFA: Regelungsvorhaben Wald



Im Idealfall werden diese Module im Verbund verwendet; jedes kann aber auch einzeln genutzt werden. Die Module greifen – wie bereits ausgeführt – zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den Rechtsetzungsprozess ein und unterscheiden sich hinsichtlich ihres konkreten Forschungsziels und der angewandten Methodik; Tabelle 1 gibt hierzu und zu ersten Anwendungserfahrungen eine Übersicht.

Die Abbildung 1 zeigt den möglichen Ablauf einer prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung am Beispiel des Regelungsvorhabens Landeswaldgesetz Rheinland-Pfalz. Für diese Folgenabschätzung war in der Konzeptionsphase eine enge Kooperation von Fachexperten (Fachministerium) und Methodenexperten nützlich. In der Durchführungsphase wurden qualitative und quantitative Erhebungsmethoden unter Einbeziehung von externen Fachexperten und von Betroffenen des Regelungsfeldes (Normadressaten) zur Folgenabschätzung angewandt. Darüber hinaus wurden zu einem späteren Zeitpunkt am Regelungsentwurf folgende Methoden der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung genutzt: Nutzwertanalyse, Funktionendiagramm, Leistungsdiagramm, Kostenanalyse, Schnittstellenanalyse, Verständlichkeitsprüfung, Planspiel (vgl. hierzu Böhret, Konzendorf 1998).

Einordnungen

Die Methodik der Gesetzesfolgenabschätzung knüpft an unterschiedlichen wissenschaftlichen Teildisziplinen an. Hierzu zählen im prospektiven Modul die politik- und verwaltungsbezogene Folgenforschung und die – im Vergleich zu heute weniger ausdifferenzierten – Anfänge der Technikfolgenabschätzung. Im Unterschied zur Technikfolgenabschätzung bilden bei der Gesetzesfolgenabschätzung allerdings ausschließlich rechtsförmige Regelungsvorhaben oder verabschiedete Gesetze den Gegenstand der Analyse. Dieser Einengung des Gegenstandsbereichs steht jedoch andererseits eine Erweiterung gegenüber, denn die Gesetzesfolgenabschätzung befasst sich auch mit nicht-technischen (z.B. „rein“ sozialen) Regelungsmaterien (z.B. Pflegeversicherungsgesetz). Im begleitenden Modul der GFA kommen Test- und Prüfverfahren zum Einsatz, die sich an

Ansätzen in den Natur- und Ingenieurwissenschaften orientieren. Im retrospektiven Bereich werden spezielle Formen der Evaluationsforschung, Methoden der empirischen Sozialforschung und Controlling-Verfahren genutzt.

Die bisherigen Anwendungen der Gesetzesfolgenabschätzung haben sich bewährt: zum einen, weil die Methodik systematisch auf die Abschätzung und Analyse der Folgen eines Gesetzes fokussiert ist und zum anderen, weil in den sachbezogenen Diskussionen zwischen Politikern, Verwaltern, externen Fachexperten und Normadressaten eine kritische Reflektion über scheinbar Selbstverständliches einsetzte und das Folgenwissen dialogisch erweitert werden konnte. Es ergaben sich erhebliche prozedurale Lerneffekte, denn die Methodik der GFA ermöglicht es, Wissen aus verschiedenen Disziplinen und unterschiedlichen Erfahrungshorizonten produktiv zu nutzen. Gerade wegen dieser Bewährung bedarf es weiterer praxisnaher Anwendungen, um die Methodik der GFA weiterzuentwickeln und für verschiedene Regelungstypen zu präzisieren.

Die GFA ist – richtig und wohldosiert angewendet – ein Beitrag zur Reform der Staats-tätigkeit. Denn mit ihr ist die Absicht verbunden, die programmatische und langfristige Orientierung im Rechtsetzungsprozess zu stärken, zudem dient sie als Frühwarnsystem und als Entscheidungshilfe für die politisch verantwortlichen Akteure. Diese erhalten – aufgrund der differenzierten Erkenntnisse der GFA – die Chance zu einer fundierteren Entscheidung über die Zielerreichungsqualität und über mögliche Nebeneffekte eines im Parlament zur Lesung und Verabschiedung anstehenden Gesetzes.

Literatur

- Böhret, C.; Konzendorf, Götz*, 1998: Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz. Speyerer Forschungsberichte 192
- Böhret, C.*, 1997: Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) – Einordnung, Absichten, Methodik: ein Überblick mit Beispielen. Speyerer Arbeitshefte 110
- Brocker, L.*, 1997: Zeugenschutzgesetz – Gesetzesfolgenabschätzung. In: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.): voran – Heft 5. Gesetzesfolgenabschätzung dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes. Mainz

Grün, M. K; Morsey, B., 1997: Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung zum Problembereich somatische Gentherapie. Speyerer Forschungsbericht 176
Konzendorf, G., 1999: Gesetzesfolgenabschätzung. In: Universitas – Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, 54. Jg., Oktober 1999

Kontakt

Dr. Götz Konzendorf
 Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
 Speyer
 Freiherr vom Stein Straße 4, D-67346 Speyer
 Tel.: + 49 (0) 6232 / 654 398
 E-Mail: gkonzendorf@dhw-speyer.de

»

Sustainability Impact Assessment – Erste Erfahrungen und ein Ausblick zur Nachhaltigkeitsprüfung

von Martin Socher, Staatliches Umweltfachamt Leipzig

Im ersten Bericht zur Nachhaltigkeitsprüfung in Heft 1/2000 der TA-Datenbank-Nachrichten wurde das Konzept des „Sustainability Impact Assessment“ (SIA) der Europäischen Kommission vorgestellt. Nachhaltigkeitsindikatoren, Signifikanzkriterien und die Einführung von Szenarien stellen wesentliche Voraussetzungen für die methodisch konsistente Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen dar. In diesem zweiten Beitrag zu diesem Thema wird der Phase II Report von Kirkpatrick und Lee einer kritischen Analyse unterzogen. Es kann vorläufig abgeleitet werden, dass die Nachhaltigkeitsprüfung einen wichtigen Baustein zur Operationalisierung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung darstellen könnte. Thesenartig wird formuliert, wie zukünftig die Wechselwirkungen zwischen Technikfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung gestaltet werden könnten.

Rückblick

Das Scheitern der sogenannten Millenniumsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle entstand als Resultat der Komplexität der verhandelten Materie und des extremen Drucks einer (über das Internet) gut organisierten Gegnerschaft, der die Globalisierung und Liberalisierung des Welthandels schon seit langem ein Dorn im Auge ist. Neben wenig begründeten und unterschwelligen Ängsten spielte vor allen Dingen die Furcht vor Lohn-, Sozial- und Umweltdumping eine entscheidende Rolle für die öffentliche Ablehnung einer weiteren Liberalisierung des Welthandels. Die Gegner eines völlig liberalisierten Welthandels befürchten, dass durch Dumping und Subventionierung in den sich wirtschaftlich entwickelnden Ländern Fehlentwicklungen ausgelöst werden, die letztlich dazu führen, dass in den entwickelten Ländern Arbeitsplätze wegfallen und es über den Preiswettbewerb zu negativen sozialen und ökologischen Beeinträchtigungen auf globaler Ebene kommt.

Zwei Aspekte sind hierbei bemerkenswert:

- Der neue Ansatz der WTO besteht gerade darin, diesen negativen Entwicklungen entgegenzusteuern.
- Gegner eines liberalisierten Welthandels haben offensichtlich einen ähnlichen Wertekanon wie die Gegner neuer Technologien und berücksichtigen antizipierte Einflüsse auf Gesellschaft, Arbeits- und Umwelt im weiteren Sinne ganzheitlich.

Freier Welthandel und neue Technologien sind in vielfacher Hinsicht untereinander verknüpft, so dass die Ähnlichkeiten im Wertekanon unvermeidbar sind. Konfliktprävention wäre für die WTO möglich gewesen, wenn die inhaltlichen Unzulänglichkeiten der geplanten Maßnahmen und die sich abzeichnenden Konflikte durch eine offensivere Darstellung nachhaltiger Konzepte besser mit der kritischen Öffentlichkeit kommuniziert worden wären. Der Ansatz der Europäischen Kommission, diese Konfliktbewältigung durch eine Nachhaltigkeitsprüfung (NP) bzw. „Sustainability Impact Assessment“ zu gestalten, ist deshalb notwendig und richtig. Methodenkritisch sind folgende Fragen zu stellen:

1. Inwieweit ist ein stark schematisiertes Verfahren geeignet, komplexe Sachverhalte so aufzuarbeiten, dass sowohl der Erkenntnis-