Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Die Abschätzung von Gesetzesfolgen als Spiegelbild sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Entwicklungen

Fragmentierungstendenzen der Gesetzesfolgenabschätzung auf Ebene der Bundesregierung

Axel Piesker

Inhalt

1. **Ausgangslage**
2. **Bessere Rechtsetzung als Metapolicy**
3. **Evaluationssystem auf Ebene der Bundesregierung**
   - Zuständigkeiten
   - Inhaltliche Ausgestaltung
4. **Auswirkungen der Responsivität auf die Ministerialverwaltung**
5. **Kritische Würdigung des Evaluationssystems auf Ebene der Bundesregierung**
6. **Ausblick**

Ausgangslage

- Verschiedene gesellschaftliche Themen → haben sich in den vergangenen 30 Jahren in der fachpolitischen Diskussion in Deutschland niedergeschlagen
- Bespielhaft zu nennen sind hier:
  - Nachhaltige Entwicklung/Klimaschutz → seit der Agenda 21
  - Geschlechtergerechtigkeit
  - Inklusion (Disability Mainstreaming) → UN-Behindertenrechtskonvention
  - Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse
  - Demografischer Wandel
  - Zunehmende Bedeutung der Digitalisierung in allen Lebensbereichen → hat noch einmal einen Schub durch die Corona-Pandemie erfahren

Bessere Rechtsetzung als Metapolicy

- Seit Ende der 1990er Jahre → Etablierung von besserer Rechtsetzung als eigene Politik (Metapolicy)
- Ziel der besseren Rechtsetzung → Erhöhung der Regulierungsqualität und Beschränkung der Regulierung auf das unbedingt erforderliche Maß in allen Politikbereichen
- Zentrales Instrument einer besseren Rechtsetzung → Abschätzung der erwarteten Folgen von Regelungsentwürfen (Gesetzesfolgenabschätzung = GFA)
  - Darstellung aller wesentlichen Auswirkungen eines Gesetzentwurfs auf dem Vorblatt und der Begründung (§ 44 GGO)
- Ebenfalls wichtig → Evaluation bereits in Kraft getretener Reglungen (§ 44 Abs. 7 GGO, Staatssekretärs-beschluss)
- Zentrale Elemente des Evaluationssystems auf Ebene der Bundesregierung → GFA (ex ante/begleitend) und Evaluation von Reglungen (ex post)

Evaluationssystem auf Ebene der Bundesregierung – Zuständigkeiten

Bessere Rechtsetzung
(Staatssekretärsausschuss BAuBR/BKAmt)

GFA

- Empfehlungen zur GFA durch das BMI → Arbeitshilfe GFA (2009)
- Erarbeitung von fachpolitisch begründeten Arbeitshilfen zur GFA durch die zuständigen Fachressorts → KMU-Test (BMWi), Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte (BMF), Erfüllungsaufwand (BKAmt/NKR)

Ex-post-Evaluation

- Vorgaben zur Durchführung von Ex-post-Evaluationen (Staatssekretärsausschuss BAuBR)
- Erarbeitung einer Arbeitshilfe zur Durchführung von Ex-post-Evaluationen durch das BKAmt

Durchführung GFA/Ex-post-Evaluation
(federführendes Ressort)

Evaluationssystems auf Ebene der Bundesregierung - inhaltliche Ausgestaltung

Einführung neuer GFA-Prüfanforderungen

- **Demografie-Check** (inhaltliche Zuständigkeit: BMI)
- **Gender Mainstreaming-Check** (inhaltliche Zuständigkeit: BMFSFJ)
- **Disability Mainstreaming-Check** (inhaltliche Zuständigkeit: BMAS)
- **Gleichwertigkeits-Check** (inhaltliche Zuständigkeit: BMI)
- **Nachhaltigkeitsprüfung** (inhaltliche Zuständigkeit: BKAmt)
- **Digitalisierungstauglichkeits-Check** (inhaltliche Zuständigkeit: BMI)

- Zunahme der GFA-Prüfanforderungen an Regelungsentwürfe der Bundesregierung
- Wichtige soziale, ökologische und wirtschaftliche Themen → sollen im Rahmen der GFA berücksichtigt werden (Sensibilisierungsfunktion)
- Ausdifferenzierung → erhöht die Komplexität des Evaluationssystems im Bereich der GFA
- Wechselwirkung zwischen den einzelnen Fachpolitiken und der besserer Rechtsetzung als Metapolicy

Auswirkungen der Responsivität auf die Ministerialverwaltung

- Vielzahl an GFA-Prüfanforderungen → kann zur Überforderung bei der Durchführung der GFA führen
- Vor allem bei Gesetzentwürfen, bei denen ein hoher Zeitdruck herrscht → Gefahr des Vernachlässigens einzelner Arbeitshilfen und keine Durchführung einer umfassenden Prüfung („Verstärkung des Silodenkens“)
- Zunahme von Prüfanforderungen im Zusammenhang mit einer Überforderung → führt u. U. zu qualitativen Einbußen bei den GFA-Ergebnissen sowie mittelbar beim jeweiligen Regelungsentwurf
- Mögliche Zunahme von Zielkonflikten zwischen den Prüfanforderungen
- Gefahr einer immer weiter zunehmenden Ausdifferenzierung der GFA → Nutzung der GFA zur Integration eigener fachpolitischer Belange in die Fachpolitiken anderer Ressorts

Kritische Würdigung des Evaluationssystems auf Ebene der Bundesregierung

- Anhand der vorgestellten Erweiterungen im Bereich der GFA → zeigt sich der Niederschlag gesellschaftlicher Themen in konkreten GFA-Prüfanforderungen und damit die Responsivität des Evaluationssystems auf Ebene der Bundesregierung
- Fragmentierung der GFA auf Ebene der Bundesregierung → schlägt sich in einer Vielzahl von Arbeitshilfen und Prüfanforderungen nieder
- Aufgrund fehlender Gesamtzuständigkeit additive Ergänzung von Prüfanforderungen ohne integrative Einbettung in das Evaluationssystem (Ressorthoheit) → Gefahr eines lediglich nacheinander Abarbeitens der einzelnen Prüfanforderungen, teilweise keine (ausreichende) Berücksichtigung einzelner GFA-Prüfaspekte
- Keine Verknüpfung von GFA und Ex-post-Evaluation → Ausnahme: Erfüllungsaufwand
  - Nachmessung nach zwei Jahren vorgesehen
  - Mögliche Auswirkungen auf die Evaluierungspflicht → Absehen von einer Evaluation bei Unterschreitung des Schwellenwertes aufgrund der Nachmessung

Ausblick

- Aufgrund der Responsivität des Evaluationssystems → steigende Anforderungen an die für die GFA/Ex-post-Evaluation zuständigen Ressorts durch die zunehmende Komplexität
- Schaffung von Voraussetzungen zur besseren Unterstützung bei der Durchführung von GFAen und Ex-post-Evaluationen jenseits von immer neuen papierbasierten Arbeitshilfen und Checklisten
- Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung → Implementierung digitaler Unterstützungstools für die GFA/Ex-post-Evaluation (eGFA) im Rahmen eines elektronischen Gesetzgebungsprozesses
  - Leichtere Durchführung der GFA
  - stärkere Verknüpfung der verschiedenen Prüfanforderungen
  - Ausbau zu einem umfassenden Wissensmanagementsystems (bessere Datengrundlage)
- Aber Digitalisierung kein Allheilmittel → Änderung der institutionellen Voraussetzungen zur besseren Integration relevanter Prüfanforderung in ein Evaluationssystem auf Ebene der Bundesregierung ebenfalls erforderlich

Vielen Dank für

Ihre Aufmerksamkeit!

Axel Piesker, M.A.

piesker@foev-speyer.de

www.foev-speyer.de/beratung