Humanistische Union

Gesetzgebung im Ungewissen

Über Informationslücken des Gesetzgebers, die Nichtbefolgung von Gesetzen und effiziente Rechtsetzung. Ein Interview mit Dr. Corinna Sicko. Mitteilungen Nr. 208/209 (1+2/2010), S. 10-12

Gesetzgebung im Ungewissen

Ob Anti-Terror-Datei, BKA-Gesetz oder Videoüberwachung – mehr und mehr Gesetze auch im Sicherheitsbereich werden bei ihrer Verabschiedung mit einem Evaluationsvorbehalt versehen. Die nachträgliche Prüfung der Aus- und Nebenwirkungen neuer Gesetze ist eine von drei Formen der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Das methodische Arsenal der GFA auszubauen und für Anwender in Ministerien wie Verwaltungen handhabbar zu machen, diesen Zielen hat sich das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer verschrieben. Im Interview erläutert Dr. Corinna Sicko die Ziele und Vorteile einer sozialwissenschaftlichen Begleitung der Rechtsentwicklung.

Frau Sicko, in einem Vortrag haben Sie kürzlich vom „Risikofaktor Recht" gesprochen. Das klingt ungewöhnlich, zumindest aus dem Mund einer Juristin. Was macht das Recht zum Risiko?

Recht dient natürlich zunächst einmal der Risikovorsorge. Wenn man jedoch die Steuerungsebene betrachtet, dann stellt sich schon die Frage, ob die staatliche Rechtsetzung selbst ein Risiko darstellen kann. Wenn der Gesetzgeber tätig wird, weiß er ja im Zweifel nicht genau, was seine Gesetze bewirken. Er wird selten alle Daten haben und auch nicht die Möglichkeiten, die Auswirkungen seiner Gesetze bis ins Letzte zu überblicken. Wenn man Risiko dann als Unsicherheit versteht, kommt man relativ schnell dazu, vom Risikofaktor Recht zu sprechen.

Worin besteht das Risiko für den Gesetzgeber?

Das größte Risiko für mich als Gesetzgeber besteht darin, dass ich falsch regle. Das ergibt die sog. „Irrtumskosten" einer Regelung, wie Herr Scherzberg das mal formuliert hat. In monetären Verhältnissen ausgedrückt würde ich fragen 'Was ist billiger: Gar nicht regeln oder falsch regeln?' Dieses Verhältnis, das ist mein Verständnis vom Recht als Risikofaktor.

Was kann die Gesetzesfolgenabschätzung dazu beitragen, solche Risiken zu minimieren?

Die Gesetzesfolgenabschätzung ist ja in Deutschland hauptsächlich bekannt geworden durch Herrn Böhret. Er vertritt einen sehr umfassenden Ansatz, der alles abschätzen und viele Auswirkungen erfassen will. Aus diesem umfassenden Ansatz ergibt sich das Problem der Praktikabilität. Wir gehen davon aus, dass aufgrund des sehr umfangreichen Verfahrens – sehr teuer, sehr zeitintensiv – es sich noch nicht in der Fläche durchsetzen konnte. Deshalb wollen wir vor allem versuchen, Module zu entwickeln, das Verfahren handhabbarer machen, auch in zeitlicher Hinsicht. Wenn sie heute eine prospektive Gesetzesfolgenabschätzung in Auftrag geben, dauert die drei Jahre. Da will der Gesetzgeber meist schon lange tätig geworden sein.

Wie könnte es schneller gehen?

Da ist natürlich die Frage, ob man sich nicht Kriterien überlegt, wie tief so eine Prüfung gehen soll. Eine Idee von uns: Wenn Gesetze neu erlassen werden, handelt es sich meist um Konvolute, von denen 90 Prozent der Regelungen nicht so spannend sind, zumindest im politischen Kontext. Man braucht eben Kriterien, wann eine Gesetzesfolgenabschätzung sinnvoll ist und was die Punkte sind, die ihren Umfang bestimmen. Wie tief muss rein gegangen werden? Was sind die Knackpunkte, auf die man sich beschränkt?

Wie gehen Sie bei einer begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung vor?

Wenn Sie ganz vorn ansetzen, müssen Sie fragen: 'Was wollt Ihr damit erreichen?' Dann geht es uns nicht darum, diese Ziele an sich zu bewerten, sondern um die Frage: 'Können mit den vorgesehenen Mitteln, oder mit welchen Mitteln – um prospektiv zu sprechen – können diese Ziele erreicht werden?' Um diese Frage zu beantworten, kommt natürlich die komplette Methodik in Betracht. Die Frage nach den Kosten darf dabei nicht ausgeblendet werden, ebenso wenig wie die Akzeptanz beim Normadressaten. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, juristisch gesprochen, die Frage nach der Geeignetheit, oder einfach gesagt die Frage nach der Datengrundlage. Auf welcher Informationsgrundlage entscheiden Sie?

Welchen Einfluss kann eine wissenschaftliche Begleitforschung auf die Gesetzgebung nehmen?

Unsere Vorschläge können einerseits zeigen, was zur Zielerreichung geeignet ist. Andererseits können wir darauf hinweisen, welche Regelungsvorschläge als falscher Weg betrachtet werden, was geändert werden sollte. Das wären dann unsere Empfehlungen an den Gesetzgeber. Vielleicht auch: Ihr solltet noch hier oder da zusätzlich regeln. Bei der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung haben Sie selten die Möglichkeit, noch einmal komplett von der gesetzlichen Regelung herunter zu kommen. Die Vorentscheidung für eine gesetzliche Regelung ist meist schon gefallen.

Wie wichtig ist die Unabhängigkeit der Untersuchenden?

Ich denke, darüber muss man sich bewusst sein: Gesetze passieren im politischen Raum. Natürlich ist eine Unabhängigkeit der Untersucher anzustreben – so weit als möglich. Also wir, unser Institut, würden uns nicht reinreden lassen, was das Ergebnis anbelangt. Das versteht sich ja von selber! Man hat als Institut den Vorteil, dass man vergleichsweise unabhängiger ist, als wenn die Untersuchung verwaltungsintern durchgeführt würde. Ein Problem haben Sie als Untersuchende, wenn Sie die Gesetzesfolgenabschätzung im Auftrag der Regierung durchführen. Natürlich werden Sie von manchen Befragten damit konfrontiert, die Ihnen vorwerfen: 'Sie sind ja von denen beauftragt, Sie werden sicherlich kein Gutachten erstellen, dass den Wünschen der Regierung widerspricht.' Aber so macht man es sich zu leicht, finde ich. Die wissenschaftliche Unabhängigkeit ist vorhanden, auf die legen wir sehr viel Wert.

Sie sprachen von der Unabhängigkeit der Ergebnisse Ihrer Untersuchungen. Wie sieht es hinsichtlich der ausgewählten Methoden aus?

Das war vielleicht missverständlich formuliert. Natürlich können wir auch die Methodik frei wählen. Was Verfahren und Methodik anbelangt, deren Auswahl erfolgt nach wissenschaftlichen Standards und darauf wird auch Wert gelegt – zumindest von unserer Seite. Sie werden immer das Problem der Unabhängigkeit und Objektivität durch ihre Verfahren haben. In der Praxis geht es aber eher darum: Welche Fragen werden gestellt? Natürlich wird der Auftraggeber ein Interesse an gewissen Fragen haben, gewisse Schwerpunkte setzen. Eine weitere Frage ist: Wann bekommen Sie überhaupt objektive Informationen? Natürlich verfolgen diejenigen, die Sie befragen, mit ihrer Antwort auch eine Strategie. Aber vielleicht sind das ja gerade die Aufgaben der Gesetzesfolgenabschätzung: relativ früh zu informieren, zu beteiligen, Transparenz zu gewährleisten und dem Auftraggeber – wie in diesem Fall der Regierung – zu zeigen, wo die Konfliktlinien liegen.

Welche Rolle spielt die Beteiligung von Experten und betroffenen Bürgern – der Normadressaten – im Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung?

Ich selber bin zu der Auffassung gelangt, dass die Beteiligung ein ganz zentraler Punkt ist. Zum einen ist die Einbindung der Betroffenen wichtig, damit sich die Leute ihrerseits beteiligen, dass sie sich ernst genommen fühlen und ernst genommen werden. Zum andern gilt natürlich: Sie bekommen als Gesetzgeber da Informationen, die sie höchstwahrscheinlich nicht hätten, wenn sie das Gesetz im stillen Kämmerlein ausformulieren. Manchmal werden Sie auch überrascht, wenn der Gesetzgeber mit mehr Widerstand rechnet. Da heißt es dann in der Praxis plötzlich: 'Finden wir eigentlich gut, lediglich da und dort könnte man es anders machen.'

Inwiefern sehen Sie die Gefahr, dass Ihre Arbeit der Akzeptanzbeschaffung für den Gesetzgeber dient?

Ich sehe Gesetzesfolgenabschätzung nicht so negativ, als Instrument der Akzeptanzbeschaffung. Ich sehe vielmehr das Ziel, die Gesetze insofern zu verbessern, dass Sie weniger Probleme haben durch Nichtbefolgung. Es geht darum, zu erkennen: Wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten, Anpassungsbedarf oder vielleicht auch kompletten Änderungsbedarf? Jemand hat von der Effizienz gesetzlicher Regelungen gesprochen. Effizienz in dem Sinne, dass sie befolgt werden, möglichst wenig Kosten verursachen und vor allem auch ihr Ziel erreichen. Wenn Sie davon ausgehen, dass eine gesetzliche Regelung grundsätzlich zur Zielerreichung geeignet ist, funktioniert sie natürlich nur, wenn sie befolgt wird. Und insofern ist die Akzeptanz der Normadressaten natürlich ein wichtiger Punkt. Gesetzesfolgenabschätzung heißt dann eben nicht Akzeptanzbeschaffung 'auf Teufel komm raus' für einen vorgefertigten Entwurf. Vielmehr geht es darum, einen Gesetzentwurf aufgrund der Rückmeldungen, die man von den Adressaten erhält, zu verbessern.

Was halten Sie von einer Evaluation, die von den Anwendern der Gesetze selbst vorgenommen wird?

Bei Eigenevaluation haben Sie natürlich das Problem, dass die eigenen Ziele der Anwender wesentlich stärker in die Untersuchung einfließen. Wobei man andererseits berücksichtigen muss, dass bestimmte Fragen – gerade wenn es um formelle, interne Abläufe geht – einer, der die Interna kennt, wesentlich besser beurteilen kann. Insofern denke ich, die Eigenevaluation ist, was Verfahrensstandards angeht, sicherlich gut und richtig. Wenn es dann aber um die materielle, die inhaltliche Seite geht, sieht das wieder anders aus. Irgendwann werden sie betriebsblind. Wenn Sie da jemanden von Außen darauf schauen lassen, der hat einfach ganz andere Ideen und bringt einen anderen Blickwinkel ein.

Hat die Begleitung von Gesetzgebungsverfahren Ihren Blick auf das Recht verändert?

Ich glaube schlichtweg, dass sie derzeit zu kurz kommt. Ich bin Juristin, da sind Sie mit dem formellen Gesetzgebungsprozess vertraut, den kennen Sie. Wie ein Gesetzentwurf aber entsteht und was dahinter steckt, ist dabei zweitrangig. Seit ich mich damit näher beschäftige, denke ich vor allem, dass die inhaltlichen Fragen zu wenig beachtet werden. Sie haben als Gesetzgeber mehrere Probleme: Sie haben teilweise europarechtliche Vorgaben, die sie beachten müssen. Sie haben sachliche Probleme, die sie lösen wollen – sei es jetzt Umweltschutz, sei es Integration, sei es sonst irgend etwas. Gerade bei größeren Vorhaben ist es deshalb wichtig, dass sie sich eine entsprechende Datengrundlage verschaffen. Nicht umsonst mahnt das Bundesverfassungsgericht ja immer wieder an, dass der Gesetzgeber doch bitteschön die vorhandenen und verfügbaren Daten einfließen lässt und die Pflicht hat, laufend zu prüfen, ob seine gesetzlichen Regelungen noch passen.

Vielen Dank für das Gespräch.

Die Fragen stellte Sven Lüders.

Rechtsgrundlagen der Gesetzesfolgenabschätzung:

§ 44 Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien (GGO) und ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das eine Prognose-, Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers insbesondere aus grundrechtlichen Schutzpflichten ableitet (vgl. BVerfGE 50, S. 290, 333;

BVerfGE 56, 54, 78; BVerfGE 88, 203, 263).

Informationen:

Carl Böhret/Götz Konzendorf: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. Stuttgart 2000, unter http://www.verwaltung-innovativ.de/... (-> Bürokratieabbau -> GFA).

Marion Albers/ Ruth Weinzierl (Hrsg.), Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik. Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. Baden-Baden (Nomos) 2010
Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation Speyer (InGFA): http://www.ingfa-speyer.de.

Kriterien der Gesetzesfolgenabschätzung

1. Geeignetheit: Kann die gesetzliche Norm zur Erreichung der politischen Ziele beitragen?
2. Praktikabilität: Ist die Norm für die Behörden anwendbar und für die Bürger einlösbar?
3. Ökonomische Effizienz: Welches Kosten/Nutzen-Verhältnis ergibt sich in der Anwendung der Norm?
4. Gerechtigkeitsfolgen: Welche Verteilungswirkungen entfaltet die Norm?
5. Systemische Folgen: Welche Wechselwirkungen entfaltet die Norm? Welche Nebenfolgen ergeben sich im Nahbereich (z.B. mitbetroffene Bürger, die nicht Normadressaten sind), im Fernbereich oder gemessen an globalen Maßstäben (Nachhaltigkeit, Ökologie...).
6. Nachvollziehbar: Ist die Norm verstehbar/verständlich?
7. Welche Akzeptanz erzielt die Norm bei den Anwendern und Adressaten?

(nach: BMI, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2009; Böhret/Konzendorf 2000)

---

https://www.humanistische-union.de/thema/gesetzgebung-im-ungewissen/
Abgerufen am: 29.03.2024