



POSITION // JUNI 2018

Bessere Gesetze durch mehr Transparenz der Gesetzesfolgen

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Fachgebiet I 1.4
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

 /umweltbundesamt

 /umweltbundesamt

Autorinnen:

Astrid Matthey (I 1.4),
Tina Mutert (I 1.3),
Marianne Richter (I 3.5)

Satz und Layout:

Atelier Hauer+Dörfler GmbH, Berlin

Publikationen als pdf:

www.umweltbundesamt.de/publikationen

Bildquelle:

Titel: Adobe iStock/rcfotostock

Stand: Juni 2018

ISSN 2363-8273

POSITION // JUNI 2018

Bessere Gesetze durch mehr Transparenz der Gesetzesfolgen

Inhalt

1 Einleitung	6
2 Status Quo	6
Deutschland	6
Europäische Union	8
3 Empfehlungen	9
Gesetzesfolgen transparent, ausgewogen und umfassend darstellen	9
Rahmenbedingungen für eine transparente, ausgewogene und umfassende Darstellung der Gesetzesfolgen verbessern	9
Wissenschaftliche Grundlagen verbreitern	9
„One in one out“- Regel abschaffen	9
4 Vorteile einer transparenten Gesetzesfolgenabschätzung	10

1 Einleitung

Für eine zukunftsorientierte Umweltpolitik ist eine umfassende, ausgewogene und wissenschaftlich fundierte Darstellung der Gesetzesfolgen erforderlich, sei es auf nationaler oder europäischer Ebene. Denn eine umfassende und objektive Darstellung der Gesetzesfolgen ist die Grundlage dafür, dass Belange wie der Umweltschutz oder auch die soziale Gerechtigkeit im demokratischen Meinungsbildungsprozess ein angemessenes Gewicht erhalten.

Nur wenn alle relevanten Informationen über die potentiellen Auswirkungen eines Gesetzes zur Verfügung stehen, ist dem Gesetzgeber eine informierte und sachgerechte Entscheidung aufgrund seiner Prioritäten möglich. Auch die Öffentlichkeit kann die Prioritätensetzung des von ihr als Wählerinnen und Wähler beauftragten Gesetzgebers nur dann erkennen und bewerten, wenn in der Gesetzesbegründung transparent wird, wie die Gesetzesfolgen bei der Erstellung des Gesetzentwurfs berücksichtigt wurden.

2 Status Quo

Deutschland

In Deutschland liegt es vor allem in der Verantwortung der Bundesregierung sicherzustellen, dass die Gesetzesfolgen und ihre Berücksichtigung bei der Gestaltung des Gesetzentwurfs in der Gesetzesbegründung transparent werden.

Für den Prozess, in dem die Bundesregierung Gesetze erarbeitet, gibt sie sich eigene Regeln. Dazu zählen bspw. die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien (GGO) oder die Kabinettsentscheidung zur Einführung der „One in one out“-Regel (siehe unten). Nur wenige dieser Regeln erlangen Gesetzesform, wie beispielsweise das „Gesetz zur Einsetzung

Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand ist in § 2 des „Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“ (NKR-Gesetz) definiert. Er bezeichnet den Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Umsetzung eines Gesetzes bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung entstehen, z. B. durch das Ausfüllen von Formularen oder die Übermittlung statistischer Informationen, aber auch durch erforderliche technische Anpassungen.

Entstehung von Gesetzen

Gesetze entstehen in einem komplexen politischen Prozess, in dem Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und Zivilgesellschaft zusammenwirken. Der Bundestag ist zwar gemeinsam mit dem Bundesrat als Gesetzgeber für die abschließende Entscheidung über Gesetze zuständig und die Fraktionen können Gesetzentwürfe einbringen. Bundestag und Bundesrat sind jedoch kaum mit hinreichenden Kapazitäten ausgestattet, um Gesetzentwürfe eigenständig zu entwickeln. Daher wird der Großteil der erfolgreichen Gesetzentwürfe von der Bundesregierung in den Gesetzgebungsprozess eingebracht. Auch die wenigen vom Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfe stammen zum überwiegenden Teil aus den Regierungsfractionen und werden von der Bundesregierung für diese vorbereitet.

eines Nationalen Normenkontrollrates“ (NKR-Gesetz). Von den selbstverordneten Regeln kann das Kabinett jederzeit abweichen. Die Bundesregierung hat sich in der GGO verpflichtet, prinzipiell alle wesentlichen, beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen von Gesetzen darzustellen. Die GGO enthält konkrete Vorgaben jedoch nur für fiskalische und wirtschaftliche Folgen, das Preisniveau und den Erfüllungsaufwand. Ausdrückliche Vorgaben zur Darstellung von Umweltfolgen gibt es nicht.

Entsprechend werden in der Praxis häufig auch nur die ausdrücklich erwähnten Folgen in den Gesetzesbegründungen der Bundesregierung umfassend dargestellt. Weitere negative oder positive Folgen eines Gesetzes, wie die Kosten durch Umweltbelastungen oder die Nutzen durch vermiedene Umweltschäden, werden weniger umfassend oder gar nicht benannt.

In der Gesetzesbegründung fehlen dann zum Beispiel Aussagen dazu, ob das Gesetz zu einem höheren Ausstoß von Treibhausgasen führt, ob Gesundheits-

schäden durch die zusätzliche Emission von Luftschadstoffen auftreten oder ob Ökosysteme zerstört werden, weil Flächen versiegelt oder umgewandelt werden. Auch Aussagen zu Aspekten der sozialen Gerechtigkeit, wie der Frage, ob ein Gesetz die unteren Einkommensklassen stärker belastet als die oberen oder Frauen stärker als Männer, fehlen häufig.

Der Effekt der einseitigen Vorgaben wird noch dadurch verstärkt, dass im Umweltbereich die Methodenentwicklung und Datenerhebung weniger weit entwickelt ist als im Bereich der Wirtschaft. Dies liegt zum einen an ihrer Komplexität, zum anderen aber auch daran, dass sie nicht so intensiv gefördert wurden und werden. So gibt es bis heute deutlich intensivere Forschung zu wirtschaftlichen Zusammenhängen als beispielsweise zu den Zusammenhängen in komplexen Ökosystemen oder den Auswirkungen des Klimawandels. Auch bei der Datenerhebung werden durch das Statistische Bundesamt Wirtschaftsdaten und Daten zum Erfüllungsaufwand mit deutlich mehr Aufwand gesammelt als Daten zur Umwelt. Dadurch ist die Bewertung von Umweltfolgen häufig noch schwierig und vergleichsweise aufwändig. Ähnliches gilt für die Bewertung von Gesetzesfolgen im sozialen Bereich.

Fehlt eine umfassende, ausgewogene und wissenschaftlich fundierte Darstellung der Gesetzesfolgen, kann eine sachgerechte politische Diskussion über die Folgen von Gesetzen kaum stattfinden. Wenn zum Beispiel die von einem Gesetz verursachten Umweltschäden nicht offengelegt werden, wird auch sein Gesamteffekt für die Gesellschaft nicht deutlich. Dies

Leitfaden und Werkzeuge des UBA

Zur Unterstützung einer umfassenden und ausgewogenen Erfassung und Darstellung der Gesetzesfolgen hat das UBA ein Werkzeug zur Gesetzesfolgenabschätzung¹ entwickelt. Damit können wirtschaftliche und ökologische Folgen geschätzt werden, die sich monetarisieren lassen, für die also Kostensätze vorliegen. Ein weiteres, ebenfalls vom UBA entwickeltes Werkzeug für die Strategische Folgenabschätzung (Veröffentlichung Frühjahr 2019) führt die Anwenderinnen und Anwender durch die Folgenabschätzung eines Gesetzes oder einer Strategie und unterstützt diese dabei, sämtliche Folgen für Umwelt, Wirtschaft und Soziales zu erfassen – unabhängig davon, ob sich die Folgen qualitativ oder quantitativ bewerten lassen.

„One in, one out“ – Regel

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der sogenannten „One in one out“-Regel darauf geeinigt, neue Gesetze grundsätzlich nur noch dann in den Bundestag einzubringen, wenn deren direkte, laufende Kosten für die Wirtschaft in voller Höhe durch die Aufhebung oder Änderung eines schon bestehenden Gesetzes ausgeglichen werden. Die mittelbaren Folgen für die Wirtschaft (wie bspw. Nachfrageeffekte in anderen Branchen oder Vorteile auf Grund von Innovationen, sog. „Zweitrundeneffekte“) bleiben bei dieser Regel ebenso unberücksichtigt wie die Folgen für Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung, die Umweltfolgen und die sozialen Folgen. Deutlich wird dies am Beispiel eines Gesetzes, welches zur Verbesserung der Luftqualität die Betreiber von Industrieanlagen dazu verpflichtet, aufwändigere Filteranlagen zu betreiben. So ein Gesetz würde nach der „One in one out“-Regel lediglich danach bewertet, welche laufenden Kosten es den Betreibern der Industrieanlagen verursacht. Die zusätzlichen Gewinne für die Unternehmen, die die Filter herstellen, und für die Handwerksbetriebe, die diese einbauen und warten, blieben ebenso unberücksichtigt wie die positiven Effekte der besseren Luftqualität auf die menschliche Gesundheit und den Zustand von Ökosystemen. Darüber hinaus müsste das Umweltressort die Kosten für die Anlagenbetreiber durch die Anpassung oder Rücknahme anderer Umweltgesetze kompensieren.

kann zur Folge haben, dass ein Gesetz trotz eines negativen Gesamteffekts für die Gesellschaft erlassen wird, zum Beispiel wenn es zwar Unternehmen begünstigt, aber hohe gesellschaftliche Kosten durch den Ausstoß von Treibhausgasen oder Luftschadstoffen verursacht. Umgekehrt können Gesetze mit positivem Gesamteffekt auf die Gesellschaft – die zum Beispiel von Unternehmen zusätzliche Investitionen erfordern, um die menschliche Gesundheit zu schützen oder Ökosysteme zu erhalten – abgelehnt werden, wenn ihr Nutzen wegen der Beschränkung der Darstellung der Gesetzesfolgen auf den Erfüllungsaufwand und die fiskalischen Folgen bei der politischen Entscheidung unberücksichtigt bleibt.

Neben der Beschränkung der Gesetzesfolgen auf den Erfüllungsaufwand erschwert auch die von der Bundesregierung beschlossene „One in one out“-Regel die objektive Bewertung der Gesetzesfolgen.

¹ <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/arbeitshilfe-zur-berechnung-von-kompensations>

Sie erhöht durch ihre verengte Sichtweise die Wahrscheinlichkeit, dass Gesetzesvorhaben gar nicht erst öffentlich diskutiert werden, auch wenn sie insgesamt positive Folgen für die Gesellschaft haben. Denn nach der „One in one out“-Regel können solche Vorhaben bereits innerhalb der Bundesregierung verworfen werden, wenn sie für die Wirtschaft zu direkten Kosten führen. Solche Gesetze werden dann trotz einer gesellschaftlich möglicherweise positiven Bilanz von der Bundesregierung nicht in den Bundestag zur Abstimmung eingebracht. Damit nimmt sie dessen politische Entscheidung praktisch vorweg, da der Bundestag kaum ausreichende Kapazitäten besitzt, um Gesetzesentwürfe eigenständig zu erarbeiten. Auch eine öffentliche Debatte über diese Gesetze wird nicht ermöglicht.

Die für eine zukunftsorientierte Umweltpolitik erforderliche Weiterentwicklung des Umweltrechts kann auf diese Weise durch die „One in one out“-Regel blockiert werden oder sie muss durch die Aufhebung anderer Vorgaben im Umweltbereich erkaufte werden. Dies kann zu Standardabbau führen. Die „One in one out“-Regel widerspricht damit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung vom April 2017. Denn die Nachhaltigkeitsstrategie zielt nicht nur auf eine wirtschaftlich leistungsfähige, sondern auch auf eine sozial ausgewogene und ökologisch verträgliche Entwicklung.

Europäische Union

Auf der europäischen Ebene ist die Europäische Kommission der entscheidende Akteur bei der Gestaltung von Regelungsvorschlägen. Sie hat in der Regel das alleinige Initiativrecht. Die Europäische Kommission erstellt Folgenabschätzungen (Impact Assessments) für die von ihr vorgeschlagenen Regelungen. Im Gegensatz zur Bundesregierung beschränkt die EU-Kommission ihre Anforderungen zur Darstellung der Folgen einer Regelung jedoch nicht auf die direkten Kosten ihrer Umsetzung und vermeidet damit eine grundlegende Schieflage. Vielmehr sehen die Handlungsanleitungen (Better Regulation Guidelines und Toolbox¹) grundsätzlich vor, dass die Generaldirektionen in ihren Folgenabschätzungen alle relevanten Folgen berücksichtigen, d. h. auch die Folgen für Umwelt und soziale Ziele.

Der im Auftrag des UBA erarbeitete Forschungsbericht „Darstellung von Umweltfolgen in den Gesetzesfolgenabschätzungen der EU“ [UBA-Texte 96/2017] kommt zwar zu dem Ergebnis, dass die Generaldirektionen

diesem Anspruch insbesondere in Bezug auf Umwelteffekte nicht immer gerecht werden. So werden umweltfreundliche Alternativen zum Teil nicht hinreichend geprüft oder Umweltfolgen nicht umfassend genug dargestellt. Im Vergleich zu Deutschland ist die Folgendarstellung jedoch – durch ihre breitere inhaltliche Ausrichtung und durch die Art ihrer institutionellen Verankerung – deutlich ausgewogener. Darüber hinaus besteht in der EU der Anspruch, in den Impact Assessments alle relevanten Folgen – soziale, ökologische und wirtschaftliche – gleich zu gewichten, anstatt wie in Deutschland Belangen der Wirtschaft durch die „One in one out“-Regel faktisch eine prioritäre Stellung einzuräumen. Dieser Anspruch schränkt eine spätere politische Schwerpunktsetzung nicht ein, gewährleistet aber eine möglichst objektive Information von Parlament, Rat und Öffentlichkeit.

Darüber hinaus hat sich die Europäische Kommission klar gegen die Festsetzung quantitativer Bürokratieabbauziele und die Einführung der „One in one out“-Regel positioniert [KOM 2017²]. Sie begründet dies u. a. damit, dass diese zu einem bedeutenden Deregulierungsrisiko führen und ihre Fähigkeit einschränken würden, neue, objektiv notwendige gesetzliche Regelungen einzuführen. In einigen Ländern, in denen quantitative Abbauziele bestehen, sieht die Kommission sogar bereits negative Auswirkungen auf den politischen Anspruch neuer gesetzlicher Regelungen³.

- 2 Europäische Kommission, „Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens“, Commission Staff Working Document, Oct. 2017, SWD (2017) 675 final; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-union-efforts-to-simplify-and-to-reduce-regulatory-burdens_en.pdf.
- 3 Europäische Kommission, ebenda, S. 42.

Gutachten sieht „One in, one out“-Regel kritisch

Zu einer ähnlichen Einschätzung des Erfüllungsaufwands und der „One in one out“-Regel wie die Europäische Kommission gelangt auch der im Auftrag des UBA erstellte Forschungsbericht „Analyse des Erfüllungsaufwands und der „One in one out“-Regel als Leitbilder der Politikgestaltung“ [UBA-Texte 50/2016]. Er kritisiert, dass bei der Bestimmung des Erfüllungsaufwands die gesamtwirtschaftlichen Effekte weitgehend ausgeblendet werden und der Nutzen der Gesetze nicht berücksichtigt wird. Darüber hinaus kritisiert er, dass die „One in one out“-Regel einseitig auf die direkten Folgen für die Wirtschaft fokussiert und Umweltfolgen sowie soziale Folgen unberücksichtigt bleiben.

1 https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

3 Empfehlungen

Um in Deutschland zu einer Praxis der Gesetzesfolgenabschätzung zu gelangen, die eine ausgewogene und umfassende Berücksichtigung auch der Folgen für die Umwelt sicherstellt und mindestens den Ansprüchen der EU-Folgenabschätzung genügt, empfiehlt das UBA folgende Reformen:

GESETZESFOLGEN TRANSPARENT, AUSGEWOGEN UND UMFASSEND DARSTELLEN

Die Bundesregierung sollte den Gesetzgeber und die Zivilgesellschaft in der Gesetzesbegründung ausgewogen über die wesentlichen beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen der von ihr eingebrachten Gesetzentwürfe informieren. Bei den Folgen für die Umwelt gehören dazu beispielsweise die Menge der emittierten Treibhausgase und Luftschadstoffe, die Umwandlung von Flächen oder die Zerstörung von Ökosystemen. Die ökologischen Folgen dürfen bei der Darstellung – ebenso wie die sozialen Folgen – nicht weniger Gewicht erhalten als die wirtschaftlichen Folgen und die Folgen für die öffentlichen Haushalte. Zudem müssen die Folgen für die Gesamtwirtschaft dargestellt werden, anstatt sich auf die Betrachtung der einzelwirtschaftlichen Kosten der vom Gesetz direkt betroffenen Branchen zu beschränken. Zu diesen Folgen gehören sogenannte Zweitrundeneffekte, durch die zum Beispiel Umsätze von Zuliefererbranchen steigen, wenn eine vom Gesetz unmittelbar betroffene Branche Investitionen tätigen muss.

Die Gesetzesbegründung sollte dabei eine klare Abgrenzung zwischen der Folgendarstellung nach wissenschaftlichen Grundsätzen (z. B. zur Menge der durch ein Gesetz verursachten Steigerung der emittierten Treibhausgase) und der Darstellung, welche politischen Prioritäten die Entscheidung beeinflusst haben (z. B. Einhaltung der Klimaziele, hohes Wirtschaftswachstum), beinhalten. Die Folgenabschätzung darf nicht bereits von der politischen Prioritätensetzung beeinflusst werden, die Ermittlung der Folgen sollte wissenschaftlichen Grundsätzen genügen und ihre Darstellung sollte umfassend und nachvollziehbar sein.

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR EINE TRANSPARENTE, AUSGEWOGENE UND UMFASSENDE DARSTELLUNG DER GESETZESFOLGEN VERBESSERN

Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass in allen Ressorts die Folgen von Gesetzen so analysiert und dargestellt werden, dass dies den vorgenannten Anforderungen auch tatsächlich genügt. Dazu sollte sie die institutionellen Rahmenbedingungen der Gesetzesfolgenabschätzung verbessern. Sie sollte z. B. ihre bestehenden Regeln – insbesondere die GGO und die Leitfäden für die Gesetzesfolgenabschätzung – so überarbeiten, dass deutlich wird, dass neben dem Erfüllungsaufwand und den fiskalischen Folgen auch weitere negative oder positive Folgen eines Gesetzes, wie die Umweltfolgen, darzustellen sind. Die vom UBA erarbeiteten Werkzeuge zur Gesetzesfolgenabschätzung und strategischen Folgenabschätzung können dafür Anhaltspunkte geben.

WISSENSCHAFTLICHE GRUNDLAGEN VERBREITERN

Die Bundesregierung sollte im Rahmen ihrer Forschungsförderung die wissenschaftliche Forschung zu ökologischen und zu sozialen Zusammenhängen sowie zur Weiterentwicklung der Methoden der Folgenabschätzung stärken. Außerdem sollte sie die Kapazitäten für die Erhebung der erforderlichen Daten ausweiten. Dies ist erforderlich, um Lücken bei der Abschätzung von Umweltfolgen zu schließen, die bisher noch an vielen Stellen bestehen, beispielsweise bei der Bewertung von Folgen für Ökosysteme.

„ONE IN ONE OUT“- REGEL ABSCHAFFEN

Die Bundesregierung sollte die „One in one out“-Regel abschaffen, denn sie priorisiert einseitig die Belange der Wirtschaft gegenüber ökologischen und sozialen Zielen und gegenüber den Belangen der Bürgerinnen und Bürger. Dadurch gefährdet sie die Erreichung der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie.

4 Vorteile einer transparenten Gesetzesfolgenabschätzung

Eine umfassende und ausgewogene Darstellung der Gesetzesfolgen entsprechend der Empfehlungen in Kapitel 3 würde helfen, den Belangen des Umweltschutzes in den Gesetzgebungsverfahren ein angemessenes Gewicht zu verleihen. Sie würde auch insgesamt den Gesetzgeber und die Zivilgesellschaft stärken.

Die Gesetzesbegründung und die darin dargestellten Folgen des Gesetzes können eine wichtige Grundlage der Entscheidungen des Gesetzgebers und des demokratischen Meinungsbildungsprozesses in der Zivilgesellschaft sein. Voraussetzung dafür ist aber, dass in der Gesetzesbegründung alle wesentlichen beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen in den Bereichen Umwelt, Soziales und Wirtschaft wissenschaftlich fundiert und nachvollziehbar dargestellt werden und die wirtschaftlichen Folgen oder die Kosten eines Gesetzes gegenüber dessen Nutzen, den Umweltfolgen oder den sozialen Folgen nicht priorisiert werden.

Darüber hinaus erleichtert es dem Gesetzgeber und der Zivilgesellschaft die Bewertung eines Gesetzes, wenn in der Gesetzesbegründung erkennbar ist, wie die Gesetzesfolgen auf die Gestaltung des Gesetzes Einfluss genommen haben und welche Alternativen geprüft wurden.

Eine umfassende Darstellung der Gesetzesfolgen unterstützt zudem Akteure der Zivilgesellschaft dabei, auf Ergänzungen oder Korrekturen im Gesetzentwurf hinzuwirken, z. B. im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit oder der Verbändebeteiligung.



► **Unsere Broschüren als Download**
Kurzlink: bit.ly/2dowYYI

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt
 www.youtube.com/user/umweltbundesamt
 www.instagram.com/umweltbundesamt/