

Sebastian Lechner, Universität Göttingen

Die Auswirkungen der EU-Gesetzesfolgenabschätzung auf den Konsultationsprozess

Einleitung

Seit dem Jahr 2003 ist in der Europäischen Union eine Gesetzesfolgenabschätzung für jeden Entwurf von Direktiven oder Regulierungen obligatorisch. Sie soll sicherstellen, dass alle wesentlichen ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen einer Regulierung von der Kommission bedacht und bewertet werden. Die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) ist ein wichtiger Baustein in der europäischen Strategie für „better regulation“ mit dem Ziel, europäische Regulierungen zu vereinfachen, ihren Wirkungsgrad zu erhöhen sowie überflüssige Normen zu streichen und auf diesem Weg mehr Wachstum und Beschäftigung zu erreichen.

Die GFA soll die Entscheidungsträger über alle wesentlichen Bedenken und Probleme aus Sicht der Betroffenen informieren und durch eine verstärkte Kommunikation mit der Öffentlichkeit eine breitere Legitimation bewirken. Die EU-Kommission versteht die GFA nicht als wissenschaftlich vollständige Analyse aller möglichen Folgen, sondern in erster Linie als ein Mittel, alle im Gesetzgebungsverfahren eingebundenen Akteure dazu anzuhalten, miteinander über die erwarteten wesentlichen Folgen einer Regelungsinitiative zu diskutieren. Die GFA soll damit eine „culture of analysis“ etablieren, welche die Suche nach der besten Regelungsalternative erleichtert.

Dies kann nur gelingen, wenn die GFA auch die Kommunikation mit den Interessengruppen verbessert. Es ist demnach zu fragen, inwie-

weit die GFA die Teilhabe und die Einflussmöglichkeiten von Interessengruppen stärkt.

Das europäische Gesetzesfolgenabschätzungssystem

Der europäische Gesetzesfolgenabschätzungsprozess beginnt mit Erstellung einer Roadmap durch die federführende Generaldirektion, die auch für die Vorbereitung des Regulierungsentwurfes zuständig ist. Die Roadmap skizziert kurz die geplante Gesetzesfolgenabschätzung. Sie beinhaltet eine Beschreibung der zu adressierenden Problemlage, plant den Konsultationsprozess, nennt mögliche Regulierungsalternativen und erläutert den Analyseprozess sowie die geplante Zusammensetzung der Inter-Service-Steering Group (ISSG). Diese ISSG besteht aus Vertretern weiterer Generaldirektionen und hat das Ziel, die GFA im Prozess zu begleiten und die Kommunikation über die Gesetzesfolgen zwischen den Generaldirektionen sicherzustellen.

Anschließend wird die Roadmap durch das Impact Assessment Board geprüft und beurteilt. Das Impact Assessment Board besteht aus fünf Vertretern auf Direktorenebene aus verschiedenen Generaldirektionen. Anders als etwa der deutsche Normenkontrollrat, der mit regierungsexternen Mitgliedern besetzt ist, besitzt das Impact Assessment Board aber ein breites Prüfungsmandat und deutlich weiter reichende Kompetenzen, denn es kontrolliert die Qualität der GFA insgesamt und nicht nur im Hinblick auf Bürokratiekosten.

Nach der Durchsicht durch das Impact Assessment Board stimmen die betroffenen Generaldirektionen die Roadmap untereinander ab. Dann entscheidet das College of Commissioners und nimmt die Roadmap mit dem Regulierungsvorentwurf in das jährliche EU-Arbeitsprogramm auf.

Die Einflussmöglichkeiten von Interessengruppen auf den Entwurf dieser Roadmap sind insgesamt gering. Die federführende Generaldirektion entscheidet frei in Absprache mit der ISSG über den geplanten Konsultationsprozess. In vielen Fällen suchen die federführenden Generaldirektionen aber zur Rückversicherung den Kontakt zu bekannten und besonders wichtigen Interessenvertretern, die dann auch über erste Einflussmöglichkeiten verfügen.

Generell gilt das Prinzip der angemessenen Gesetzesfolgenabschätzung. Der Aufwand für die Gesetzesfolgenabschätzung soll der Bedeutung des jeweiligen Regelungsproblems entsprechen. Beurteilungskriterien für die Angemessenheit sind die Signifikanz von Folgen, die Art der Regelungsinitiative und der Stand des Gesetzgebungsverfahrens sowie die politische Bedeutung. Das Prinzip der angemessenen Gesetzesfolgenabschätzung bleibt trotz dieser Beurteilungskriterien vage und eröffnet den Generaldirektionen einen relativ großen Ermessensspielraum.

Die eigentliche GFA beginnt nach der Aufnahme der Roadmap in das EU-Arbeitsprogramm. Grundsätzlich gliedert sie sich in sechs Phasen: In der ersten Phase muss das

Problem definiert werden, um in der zweiten Phase die genaue Zieldefinition vorzunehmen. Phase 3 widmet sich der Erarbeitung von Regelungsalternativen. Phase 4 analysiert alle wesentlichen ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen der jeweiligen Regelungsalternativen. Phase 5 bewertet die Regelungsalternativen hinsichtlich ihrer Folgen, und Phase 6 evaluiert schließlich die Umsetzung der Regelungsalternativen.

Über jede vollzogene GFA und deren Ergebnisse muss die Generaldirektion einen Bericht anfertigen. Er dient als Prüfungsgrundlage für das Impact Assessment Board. Dieses kann, wenn wesentliche in den Guidelines definierte Verfahrensschritte ausgelassen oder unbefriedigend bearbeitet sind, von der Generaldirektion Nachbesserungen verlangen. Das Impact Assessment Board fertigt seinerseits einen Bericht über die Qualität der durchgeführten Gesetzesfolgenabschätzung an, der dem College of Commissioners zugeht. Dieses erhält also den eigentlichen Regelungsentwurf zusammen mit dem Bericht der Gesetzesfolgenabschätzung und dem Qualitätsbericht des Impact Assessment Boards. Auf der Basis dieser Unterlagen stimmt am Ende das Kolleg der Kommissare über die Annahme als Initiative ab.

Die Konsultationen im Rahmen der GFA

Insbesondere für eine valide Problemdefinition, die Erarbeitung von möglichen Regelungsalternativen und die Analyse der Folgen benötigt die federführende Generaldirektion eine Vielzahl an qualitativen und quantitativen Daten, die sie über Konsultationen bei den Interessengruppen erfragen kann. Ihr stehen dazu verschiedene Beratungs- und Konsultationsmodi innerhalb der GFA zur Verfügung.

Eine erste Möglichkeit ist die Befragung der allgemeinen Öffentlichkeit. Typischerweise erfolgt dies netzbasiert mit einer Reihe von geschlossenen Fragen kombiniert mit wenigen offenen Fragen. Diese Befragungsart kann sehr breitenwirksam sein, muss aber stark vereinfachen. Die Erfahrungen zeigen, dass dadurch ein guter Einblick in die von der Öffentlichkeit wahrgenommenen Problemlagen möglich ist, der mit der jeweiligen Regulierung einher geht. Allerdings ist diese Form der Befragung für komplexere Fragestellungen auf Grund der Simplifizierungen eher ungeeignet.

Die zweite Möglichkeit besteht für die EU-Kommission darin, ausgesuchte Interessengruppen oder auch einzelne Individuen zu konsultieren. Normalerweise erhält die Interessengruppe dafür einen Fragebogen zugesandt mit der Bitte um Beantwortung. Die Möglichkeiten für Interessengruppen, sich umfangreich zu äußern, sind wie bei der netzbasierten Konsultation eher beschränkt.

Eine dritte Möglichkeit der Konsultation stellen Konferenzen, Anhörungen und Workshops dar. Diese Veranstaltungen dauern meist ein oder zwei Tage und bringen verschiedene Interessengruppen zusammen, um insbesondere komplexe Fragestellungen zu erörtern. Der Teilnehmerkreis ist eher klein, um eine produktive Arbeitsweise zu gewährleisten, und folglich bleiben viele Interessengruppen und ihre Anliegen unberücksichtigt.

Die vierte Möglichkeit besteht darin, einzelne Gruppen oder Experten in die Generaldirektion zu direkten Gesprächen einzuladen oder ein ständiges Expertengremium zu gründen, das die Entwicklung einer Initiative begleitet.

Die Erfahrungen zeigen, dass die Kommission in vielen europäischen Gesetzesfolgenabschät-

zungsverfahren die verschiedenen Konsultationsarten miteinander kombiniert. Alleinige Konsultationen der allgemeinen Öffentlichkeit wurden nur in 6 % der Fälle und ausschließliche Konsultationen bestimmter Zielgruppen nur in 39 % der Fälle durchgeführt. In 45 % der Fälle wurde eine Befragung der allgemeinen Öffentlichkeit über das Internet mit gezielten Experten- und Interessengruppenanhörungen verbunden. Die häufigsten Konsultationsmethoden sind Internetkonsultationen, gezielte Expertenbefragungen sowie Anhörungen und Workshops.

Insbesondere bei den teilnehmerbeschränkten Anhörungen, Workshops und Einzelinterviews stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die Kommission die zu befragenden Interessengruppen auswählt. Die Minimalstandards der Kommission für die Anhörung und Befragung von Interessengruppen legen fest, dass alle relevanten Interessengruppen zu Rate gezogen werden müssen. Dieses Relevanzkriterium ist wie andere Beurteilungskriterien im Rahmen des Prinzips der angemessenen Gesetzesfolgenabschätzung vage. Häufig wird deswegen von den Generaldirektionen auf Interessengruppen zurückgegriffen, die ihnen aus vorherigen informellen und formellen Konsultationen bekannt sind. Diese Praxis wird vom Impact Assessment Board bislang nur selten kritisiert.

Bessere Einbindung von Interessengruppen durch die GFA?

Die kurze Beschreibung der Konsultationsmöglichkeiten im Gesetzesfolgenabschätzungsprozess zeigt, dass ein gewisser Druck auf der federführenden Generaldirektion lastet, eine qualitativ akzeptable Konsultation durchzuführen. Minimalstandards für Konsultationen und die Guidelines für die GFA der EU-Kommission geben Kriterien und Verfahren vor. Die Roadmap

zwingt die Generaldirektion, sich frühzeitig mit dem geplanten Konsultationsprozess zu beschäftigen und diesen mit anderen Generaldirektionen abzustimmen. Zudem haben andere Generaldirektionen die Möglichkeit, begleitend auf den Konsultationsprozess Einfluss zu nehmen. Die Qualitätskontrolle durch das Impact Assessment Board ist möglicherweise noch nicht hinreichend streng in Bezug auf die zu beteiligenden Gruppen, ist aber grundsätzlich in der Lage, auch die Qualität des in der GFA durchgeführten Konsultationsprozesses zu begutachten und bei Mängeln Nachbesserungen zu verlangen.

Die höheren analytischen Anforderungen, die eine GFA an den Gesetzgebungsprozess stellt, steigern zudem den Bedarf an Informationen und Daten. Durch diese erhöhte Nachfrage nach externem Sachverstand erweitern sich die Einflussmöglichkeiten für Interessengruppen. In einer politischen Kommunikationskultur, die stärker auf analytische Argumente setzt, haben es Interessengruppen leichter, sich mit ihren Daten und Analysen im Gesetzgebungsverfahren Geltung zu verschaffen.

Trotz dieser grundsätzlich positiven Auswirkungen der GFA auf den Konsultationsprozess zeigen aktuelle Evaluationsstudien der europäischen GFA-Praxis auch wesentliche Mängel in Bezug auf den Konsultationsprozess. Viele Konsultationen beziehen etwa ein zu enges Teilnehmerfeld ein. Dieses gilt insbesondere in Bezug auf Folgen, die nicht unbedingt in das thematische Feld der federführenden Generaldirektion passen. Es entsteht der Eindruck, dass sich der Konsultationsprozess auf das monothematische Erkenntnisinteresse der federführenden Generaldirektion konzentriert und dieser zumindest gelegentlich gezielt in Hinblick auf die Unterstützung und Rechtfertigung einer be-

stimmten Regelungsoption konstruiert ist.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Generaldirektionen für den Konsultationsprozess oft nicht ausreichend Zeit einplanen und den Konsultationsprozess in vielen Fällen zu spät starten. Dies kann in mangelnden Ressourcen oder Personalknappheit begründet sein. Verzögerungen können aber auch instrumentalisiert werden, um eine zu umfangreiche und kritische Konsultation auszuschließen.

Die Teilnahme an Konsultationen ist bei vielen gemeinnützigen Organisationen auch auf Grund geringer finanzieller und personeller Ressourcen eingeschränkt. Für die Entscheidung über die Teilnahme bei einer Konsultation gibt es bei den NGOs kaum klare Entscheidungskriterien, sondern sie ähnelt eher einer ad-hoc Entscheidung und konzentriert sich auf das thematisch klar umrissene Politikfeld der jeweiligen Organisation. Nur die wenigsten Interessengruppen können alle Politikfelder der Europäischen Union überblicken und auf relevante Vorgänge für die eigenen Interessen hin prüfen.

Eine mögliche Ursache für diese Mängel könnte sein, dass trotz aller formellen Schranken und eines erhöhten Aufsichtsdrucks innerhalb der GFA der federführenden Generaldirektion ein großer Ermessensspielraum bei der Entscheidung über die Ausgestaltung des Konsultationsverfahrens bleibt. Das Prinzip der angemessenen Gesetzesfolgenabschätzung wird nur unzureichend verbindlich durch das Relevanz- oder Signifikanzkriterium konkretisiert. Die Qualität des Konsultationsprozesses hängt folglich wesentlich davon ab, welche Anreize für die federführende Generaldirektion bei der Ausübung dieses Beurteilungsspielraumes zum Tragen kommen. Politische Ziele der Generaldirektionen oder Karrieremotive der Beamten in der General-

direktion können durchaus negative Auswirkungen auf den Konsultationsprozess haben.

Um diesen Mangel zu beheben, könnte man den Gesetzesfolgenabschätzungsprozess und folglich auch den Konsultationsprozess durch weitere Vorgaben stärker formalisieren und damit die Entscheidungsfreiheit der Generaldirektionen begrenzen. Erforderlich wäre vor allem eine klarere und verbindlichere Definition der Angemessenheit einer Gesetzesfolgenabschätzung. Denkbar wäre es auch, den Prüfungsauftrag des IAB zu erweitern und klare Qualitätskriterien für Konsultationsprozesse über die schon existierenden Minimalstandards hinaus zu entwickeln. Dieses Vorgehen stößt aber an Grenzen, denn die Vielfalt der gesetzlichen Steuerungsaufgaben der EU und die Komplexität und die Geschwindigkeit des politischen Geschehens erfordern eine gewisse Entscheidungsfreiheit der Generaldirektionen, die eine Formalisierung der Anforderungen gerade begrenzen will.

Im Ergebnis bleibt deshalb festzuhalten, dass eine GFA die Einbindung von Interessensgruppen grundsätzlich fördern kann. Ohne ein breites Einvernehmen bei den die GFA durchführenden Beamten über die Notwendigkeit und Nützlichkeit eines breiten Konsultationsprozesses bleiben die positiven Wirkungen der GFA auf verbesserte Konsultationsprozesse aber begrenzt. Erst wenn die zuständigen Beamten ihre Beurteilungs- und Ermessensspielräume im Sinne qualitativ hochwertiger Konsultationsprozesse ausüben, profitieren GFA und Konsultationsprozesse voneinander im gewünschten Ausmaß und können zusammen einen Beitrag zur besseren Gesetzgebung leisten.

Sebastian Lechner (Dipl. Volkswirt) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Universität Göttingen am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung.