



WID - Im Fokus Nr. 17/16

## Eine Online-Umfrage zur Zeitumstellung oder: (neue) Wege für eine bessere Gesetzgebung

In einer Online-Umfrage der EU-Kommission konnte jede EU-Bürgerin und jeder EU-Bürger die eigene Meinung zur Zeitumstellung äußern.<sup>1</sup> Die Frage war nicht nur, ob die derzeitige Sommerzeitregelung abgeschafft werden sollte oder nicht; die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger konnten zum Beispiel auch angeben, wie wichtig ihnen das Thema ist. Hintergrund der Befragung war vor allem, dass das EU-Parlament die EU-Kommission im Februar 2018 aufgefordert hatte, die EU-Richtlinie zur Zeitumstellung zu bewerten und gegebenenfalls eine Überarbeitung vorzuschlagen.<sup>2</sup>

Mit der Umfrage bindet die EU-Kommission die Bevölkerung direkt in den Prüfprozess ein. Ihr Bemühen gilt einer Regelung, die sinnvoll zwischen den verschiedenen möglichen Zielen (darunter Energiesparen, Sicherheit im Straßenverkehr, Gesundheit der Bevölkerung) abwägt. Dies führt zu der grundlegenden Frage: **Wie können Gesetze so zielgenau und wirksam wie möglich verabschiedet werden, wie entsteht also ein „gutes Gesetz“?** Eine wichtige Rolle spielen dabei Formen der Evaluierung, denen sich diese Ausgabe von WID – Im Fokus widmet.<sup>3</sup> Evaluieren bedeutet, etwas sach- und fachgerecht zu beurteilen: Dies geschieht bei geltenden Gesetzen, kann aber auch bei Gesetzen erfolgen, die noch entworfen werden und für die eher vom Abschätzen der Folgen zu sprechen ist.

Der aktuelle Fall der Zeitumstellung dient im folgenden Text als Beispiel, um sich dem Thema auf EU- und Bundesebene zu nähern (I.). In einem zweiten Abschnitt werden Instrumente vorgestellt, die in Rheinland-Pfalz insbesondere im parlamentarischen Bereich zur Verfügung stehen (II). Schließlich stellt sich für die Zukunft die Frage nach bewährten und neuen Wegen, die Öffentlichkeit an der Überprüfung von Gesetzen zu beteiligen (III.).

### I. Analysen zur Zeitumstellung auf EU- und Bundesebene

#### 1. Bisherige Diskussion

Die Frage der Zeitumstellung wird nicht erst seit dem Jahr 2018 erörtert und evaluiert. Die Diskussion wurde zum Beispiel auch in einer Anhörung von Experten zur Sommerzeit in einer gemeinsamen Sitzung mehrerer Ausschüsse des **EU-Parlaments** am 24. März 2015 geführt. Zur Vertiefung des Themas beauftragte daraufhin der Rechtsausschuss den Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments mit einer Studie. Diese erschien im Oktober 2017, und sie beleuchtet die Aktivitäten der EU-Institutionen, die Ansichten der Mitgliedstaaten, die öffentliche Meinung und den Stand der Forschung.<sup>4</sup> Im Ergebnis benennt sie Auswirkungen der Sommerzeitregelung sowie Folgen möglicher Änderungen. Auf europäischer Ebene war und ist dabei

<sup>1</sup> Die Öffentliche Konsultation zur Sommerzeitregelung (Stand: 7. August 2018) lief vom 4. Juli 2018 bis 16. August 2018.

<sup>2</sup> Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Februar 2018 zur Regelung über die Zeitumstellung (2017/2968(RSP)) und Richtlinie 2000/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Januar 2001 zur Regelung der Sommerzeit.

<sup>3</sup> Wenn hier von Gesetzen gesprochen wird, so ist zu berücksichtigen, dass auch andere Regelungen wie die EU-Richtlinie zur Zeitumstellung geprüft werden können.

<sup>4</sup> Vgl. Anglmayer, EU summer-time arrangements under Directive 2000/84/EC. Ex-post impact assessment, 2017.

das vorrangige Ziel eine einheitliche Sommerzeitregelung in den EU-Mitgliedstaaten.

Auf Bundesebene ist im Februar 2016 vom **Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag** eine Bilanz zur Sommerzeit vorgelegt worden.<sup>5</sup> Zur Frage der Zeitumstellung wertete das Büro nicht nur vorhandene Studien aus, sondern führte auch Erhebungen zu Auswirkungen auf den Energieverbrauch durch – das heißt Modellsimulationen zum Stromverbrauch und eine Befragung von über 700 Akteuren der Energiewirtschaft.<sup>6</sup>

## 2. Vielfalt der Instrumente

Der Fall der Zeitumstellung zeigt: Es gibt nicht den einen Weg, Gesetze zu evaluieren, sondern eine Reihe an Instrumenten, die sich folgenden Bereichen zuordnen lassen:

- Eine Online-Umfrage unter der Bevölkerung **beteiligt die Bürgerinnen und Bürger** an politischen Prozessen.
- Eine **Anhörung von Experten** in einem Ausschuss ermöglicht es dem **Parlament**, externen Sachverstand einzuholen.
- **Berichte** präsentieren zum Beispiel Ergebnisse bisheriger wissenschaftlicher Studien. Sie stellen damit differenzierte Analysen mit Handlungsoptionen für Politik und Öffentlichkeit bereit.
- Damit zusammenhängend gibt es in der **Wissenschaft** als eigenes Forschungsgebiet die **Technikfolgenabschätzung**. Sie diene auch als Vorbild für die **Gesetzesfolgenabschätzung**, die für Rheinland-Pfalz im zweiten Teil (II.) noch genauer betrachtet wird.

<sup>5</sup> Die Einrichtung existiert seit 1990 und berät das Parlament in technischen Fragen. Technisch ist in einem weiten Wortsinne zu verstehen und umfasst auch Fragen des gesellschaftlichen Wandels. Zu den Themen, die die Ausschüsse und Fraktionen des Bundestags vorschlagen, gehören zum Beispiel die Digitalisierung der Landwirtschaft und autonome Waffensysteme, vgl. Das TAB in den Jahren 2016/2017. Tätigkeitsbericht, Arbeitsbericht Nr. 178, 2018. In anderen Staaten gibt es vergleichbare Einrichtungen, die im Netzwerk EPTA (European Parliamentary Technology Assessment) zusammengeschlossen sind. Vgl. *Schneider*, Gesetzgebung, 3. neu bearb. und erw. Aufl. 2002, S. 113.

Insgesamt sollen die vielfältigen Instrumente ein grundsätzliches Problem lösen. Es sind mitunter komplexe Sachverhalte, mit denen sich die Politik beschäftigt; bei der Zeitumstellung stellt sich unter anderem die in der Einleitung angedeutete Frage, ob durch sie Energie eingespart werden kann, der Biorhythmus von Mensch und Tier gestört wird und inwiefern eine Wechselwirkung mit Unfallzahlen im Straßenverkehr besteht. Nun stellt es für den Gesetzgeber eine **Herausforderung** dar, von vornherein **möglichst verständliche, wirksame und zielgenaue Gesetze**<sup>7</sup> zu beschließen – genauso wie sie später an diesen Kriterien messen zu lassen, um gegebenenfalls nachbessern zu können.

## II. Situation der Gesetzesevaluation in Rheinland-Pfalz

### 1. Verankerung der Gesetzesfolgenabschätzung

Auf Länderebene hat sich die **Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente** in den Jahren 1996 bis 1998 in einer Arbeitsgruppe unter der Federführung von Rheinland-Pfalz mit dem Thema beschäftigt.<sup>8</sup> Im Zentrum der Diskussion stand das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung und das Problem, dass sie zwar seit Mitte der 1990er-Jahre in der allgemeinen Gesetzgebungslehre anerkannt war, aber kaum angewandt wurde und deshalb intensiviert werden sollte.<sup>9</sup>

Doch was genau ist eine **Gesetzesfolgenabschätzung**? Sie umfasst drei Typen, die sich am Zeitpunkt ihrer Durchführung orientieren: prospektiv, begleitend und retrospektiv.

<sup>6</sup> Vgl. *Caviezel/Revermann* unter Mitarbeit von *Rabaa*, Bilanz zur Sommerzeit. Endbericht zum TA-Projekt, Arbeitsbericht Nr. 165, 2016, S. 58-67.

<sup>7</sup> Diese drei Kriterien werden gemeinhin genannt. Vgl. *Brocker*, in: DRIZ 2002, S. 462.

<sup>8</sup> Vgl. *Brocker*, in: DRIZ 2002, S. 466.

<sup>9</sup> Zentrales Dokument ist in diesem Zusammenhang die Bürger EntschlieÙung aus dem Jahr 1998, die sich für eine Intensivierung ausspricht. Vgl. LT-Drs. 13/3172.

**Prospektiv** bedeutet, es besteht noch keine Regelung für eine zu erwartende Herausforderung. Deshalb werden verschiedene Szenarien entwickelt, die etwa mit Experten und möglichen Betroffenen diskutiert werden, um am Ende Regelungsalternativen aufzuzeigen und die bestmögliche Variante zu empfehlen.<sup>10</sup> Eine der ersten prospektiven Gesetzesfolgenabschätzungen in Rheinland-Pfalz wurde im Jahr 1996 zum Zeugenschutzgesetz durchgeführt.<sup>11</sup>

**Begleitend** heißt, ein Gesetzentwurf liegt vor und Be- und Entlastungen durch das Gesetz sollen abgeschätzt werden. Dafür wird der Entwurf – meist nur einzelne Teile – auf seine Praxistauglichkeit getestet (zum Beispiel mithilfe von Planspielen) und/oder Prüfkriterien (beispielsweise einer Kosten-Nutzen-Analyse) unterzogen.<sup>12</sup>

**Retrospektiv** meint, es werden die Folgen eines geltenden Gesetzes ermittelt, um zu ersehen, inwieweit die Ziele, die mit dem Gesetz verfolgt werden, auch tatsächlich erreicht worden sind. Dies passiert etwa, wenn Änderungen notwendig erscheinen. Dazu werden Prüfkriterien aufgestellt und in der Regel Vergleichsdaten erhoben, beispielsweise in Form eines Vorher-Nachher-Vergleichs, eines Soll-Ist-Vergleichs oder mittels Fallstudien.<sup>13</sup>

Insgesamt stehen die drei Typen der Gesetzesfolgenabschätzung nebeneinander und ergänzen sich.

Die Wahl der Methoden – ob Planspiel, Expertendiskussion oder etwa Fallstudie – ist nicht nur abhängig vom Typ der Gesetzesfolgenabschätzung, sondern muss auch für jeden Einzelfall neu getroffen werden. Einen maßgeblichen Anteil an der Entwicklung und Durchführung solcher wissenschaftlichen Verfahren hatte

Dr. Carl Böhret, Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Das heutige **Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation in Speyer** ist auf seine Arbeit zurückzuführen.

Auf welche Weise kann nun eine Gesetzesfolgenabschätzung veranlasst werden? Aktuell ist sie in der **Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Staatskanzlei und die Ministerien** einschließlich einer Anleitung verankert.<sup>14</sup> Darüber hinaus hat der **Landtag Rheinland-Pfalz** in dieser Wahlperiode erstmals in seiner **Geschäftsordnung** die Möglichkeit einer Gesetzesfolgenabschätzung geschaffen. Dazu wurde im Jahr 2017 in die Vorschrift über die Erste Beratung eines Gesetzentwurfs **§ 53 Abs. 4 eingefügt**. Er hat folgenden Wortlaut:

*„Bei Gesetzentwürfen nach § 51 Abs. 1 und 3, die eine große Wirkungsbreite aufweisen oder erhebliche Auswirkungen haben können, kann der Landtag zur Vorbereitung der weiteren Beratungen die Landesregierung ersuchen, eine begleitende Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen und über deren Ergebnisse Bericht zu erstatten. Das Ersuchen muss sich auf einen konkreten Regelungsteil beziehen und die relevanten Prüfkriterien ausweisen.“<sup>15</sup>*

Zum Gegenstand einer Gesetzesfolgenabschätzung können danach nur Gesetzentwürfe gemacht werden, die eine **große Wirkbreite** aufweisen oder **erhebliche Auswirkungen** haben können; denn die Gesetzesfolgenabschätzung ist aufwändig. Für jeden Fall sind die passenden Methoden zu wählen.<sup>16</sup> Wissenschaft und Politik liegen außerdem unterschiedliche Rationalitäten zugrunde. Zeitintensive wissenschaftliche Verfahren stehen anders getakteten politischen Prozessen mitunter entgegen.<sup>17</sup> Die Abgeordneten haben deshalb die **Weichenstellung für**

<sup>10</sup> Vgl. dazu ausführlich *Böhret/Konzendorf*, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, S. 5-88.

<sup>11</sup> Vgl. dazu ausführlich *Brocker*, in: Gesetzesfolgenabschätzung, voran, Heft 5, 1997, S. 17-50.

<sup>12</sup> Vgl. dazu ausführlich *Böhret/Konzendorf*, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, S. 89-253.

<sup>13</sup> Vgl. dazu ausführlich *Böhret/Konzendorf*, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, S. 255-313.

<sup>14</sup> Vgl. § 25 Abs. 2, Anhang 5 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Staatskanzlei und die Ministerien vom 12. November 2014.

<sup>15</sup> § 53 Abs. 4 der *Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 1. Juni 2017*. Weitere Vorgaben zur Gesetzesfolgenabschätzung finden sich in § 51 Abs. 3.

<sup>16</sup> Der Aufwand ist vor allem bei der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung hoch, da ein hoher Grad an Unsicherheit besteht, wodurch sie methodisch besonders komplex ist. Vgl. *Brocker*, in: DRiZ 2002, S. 463.

<sup>17</sup> Vgl. *Below/Steffensen*, in: Hensel/Bizer/Führ/Lange, Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, 2010, S. 279.

eine **Gesetzesfolgenabschätzung bereits in der ersten Beratung des Gesetzentwurfs** vorzunehmen.<sup>18</sup> Die Entscheidung muss durch die (einfache) Mehrheit der anwesenden Abgeordneten getroffen werden.<sup>19</sup> Durch die Vorgabe, das Ersuchen auf einen **konkreten Regelungsteil des Gesetzes** zu beschränken und die **relevanten Prüfkriterien** auszuweisen, soll die Prüfung möglichst straff und zielgenau erfolgen.

Im **ersten Halbjahr 2018** wurde **erstmalig in zwei Fällen** eine **Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschlagen**. Gegenstand waren Gesetze zur Änderung des Landesfinanzausgleichs<sup>20</sup> und zu landesrechtlichen Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes<sup>21</sup>. **In beiden Fällen** entschied sich der **Landtag letztlich gegen die Durchführung** einer Gesetzesfolgenabschätzung.

## 2. Weitere parlamentarische Formen der Überprüfung von Gesetzen

Daraus ergibt sich die Frage, wie das Parlament seiner Verantwortung für Gesetze, die es berät und verabschiedet, nachkommt.

Ein gängiger Weg der Überprüfung durch den Landtag ist es, die Landesregierung um **Berichterstattung** zu bitten und dann über die Berichte zu debattieren. Dazu besteht für manche Bereiche eine Berichtspflicht.<sup>22</sup>

Gesetze können auch einen Prüfauftrag oder eine Befristung enthalten, wodurch eine Evaluation von vornherein festgelegt wird.<sup>23</sup>

Des Weiteren kann eine Bewertung von Gesetzentwürfen eingeholt werden, indem **Experten in Ausschüssen angehört werden**. In der parlamentarischen Praxis werden somit vorrangig die Instrumente, die im Rahmen der Kontrolle der Regierung vorhanden sind, ausgeschöpft.

## III. Öffentlichkeit beteiligen: Neue und bewährte Wege

Die Wege, Gesetze zu evaluieren, sind vielfältig und mitunter sehr komplex. Neben den wissenschaftlich geleiteten Methoden der Gesetzesevaluation im engeren Sinne stehen Formen der Bürgerbeteiligung. Sie dienen mit Blick auf die Öffentlichkeit dazu, Transparenz herzustellen und zur Akzeptanz von Veränderungen beizutragen. Das Parlament ist gemeinhin der Ort, an dem politische Entscheidungsprozesse öffentlich nachvollziehbar gemacht werden. Alle Interessierten können Plenar- und Ausschusssitzungen besuchen und online die dazugehörigen Protokolle einsehen. Dadurch sind ihnen auch die genannten Instrumente wie Berichte und Anhörungen zugänglich. Über diese bewährten parlamentarischen Wege wird die interessierte Öffentlichkeit in Prüfprozesse eingebunden.

Neue Möglichkeiten bietet die **Beteiligung der Öffentlichkeit über das Internet**. An der Online-Umfrage zur Zeitumstellung bestand großes Interesse. Dieses Interesse und das dazugehörige Medienecho zeigen, dass diese neue Möglichkeit der Beteiligung auch wahrgenommen wird.

Einen neuen Weg möchte auch der **Landtag Rheinland-Pfalz** einschlagen. Er hat sich zum Ziel gesetzt, ein **Informations- und Beteiligungsportal** einzurichten. Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2017 **§ 81 a in die Geschäftsordnung des Landtags eingefügt**. Er sieht Folgendes vor:

*„Vorbehaltlich der noch zu schaffenden technischen und organisatorischen Voraussetzungen richtet der Landtag ein Informations- und Beteiligungsportal ein. Das Informations- und Beteiligungsportal dient dazu, Bürgerinnen und Bürgern politische Vorgänge im Landtag näherzubringen und sie in den noch offenen Gestaltungsprozess einzubeziehen. Zu diesem Zweck werden die wesentlichen Informationen zu dem*

<sup>18</sup> Dies ergibt sich aus der systematischen Einordnung der Regelung in die Vorschriften über die Erste Beratung.

<sup>19</sup> Es gilt § 43 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 1. Juni 2017.

<sup>20</sup> Antrag vom 15. Juni 2018, Drs. 17/6521.

<sup>21</sup> Antrag vom 21. August 2018, Drs. 17/7060.

<sup>22</sup> Vgl. *Schneider*, Gesetzgebung, 3. neu bearb. und erw. Aufl. 2002, S. 111.

<sup>23</sup> Ein Beispiel ist § 23 LTranspG: „Die Landesregierung überprüft die Auswirkungen dieses Gesetzes mit wissenschaftlicher Unterstützung und berichtet vier Jahre nach seinem Inkrafttreten dem Landtag.“

*jeweiligen Vorhaben zusammengestellt, der gegenwärtige Verfahrensstand ausgewiesen und die Abgabe von Diskussionsbeiträgen ermöglicht.*<sup>24</sup>

Darüber hinaus werden Bürgerinnen und Bürger zurzeit zur Zukunft Europas um ihre Meinung gebeten.<sup>25</sup> Dazu gibt es nicht nur eine **Umfrage**. Jeder kann auch das **Weißbuch zur Zukunft**

**Europas** mit verschiedenen möglichen Szenarien **kommentieren**.<sup>26</sup> Zudem finden dazu – auch in Rheinland-Pfalz – **Bürgerdialoge** statt.<sup>27</sup> Dabei geht es nicht um ein bestimmtes Gesetz, sondern vielmehr darum, welche Akzente künftig gesetzt werden sollten. Insofern wird die Öffentlichkeit auch an einer besseren Rechtsetzung schon so früh wie möglich beteiligt.

<sup>24</sup> § 81 a Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 1. Juni 2017.

<sup>25</sup> Vgl. dazu als Einstieg Konsultation zur Zukunft Europas der EU-Kommission (Stand: 7. August 2018).

<sup>26</sup> Zum Weißbuch vgl. auch WID – Im Fokus Nr. 17/4 vom 23. März 2017.

<sup>27</sup> Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Veranstaltungsreihe „Demokratie-Nah“ des rheinland-pfälzischen Landtags mit bisherigen Veranstaltungen in Daun und in Pirmasens.