



Die  
Bundesregierung

# Moderner Staat - Moderne Verwaltung

---

---

Deutschland  
erneuern.

# **Moderner Staat -** Moderne Verwaltung

Abschlussbericht über den Praxistest  
zur Erprobung des Handbuches und des Leitfadens  
zur Gesetzesfolgenabschätzung  
an ausgewählten Vorhaben der Ressorts

## **Impressum**

Herausgeber:  
Bundesministerium des Innern  
Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung  
11014 Berlin

Redaktion:  
Bundesministerium des Innern  
Referat O 1

Umschlaggestaltung:  
fischerAppelt Kommunikation GmbH, Hamburg

Druck:  
Druckerei Albrecht Schmidt, Neugersdorf

Berlin, Juli 2002

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;  
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

# Inhalt

<b>I. Vorwort</b> .....	5
<b>II. Abschlussbericht zum Praxistest der Gesetzesfolgenabschätzung</b> .....	6
<b>III. Vorbemerkungen zur Absicht und den Ergebnissen der Pilotierungen zur Gesetzesfolgenabschätzung</b> .....	9
<b>IV. Praxistests</b> .....	13
IV.1 Vorausschauende – prospektive – Gesetzesfolgenabschätzung	
a) Altenhilfestrukturegesetz .....	13
b) Gesetz zur Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung .....	32
IV.2 Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung	
a) Wahlstatistikgesetz .....	41
b) Orthopädieverordnung .....	57
IV.3 Rückschauende – retrospektive – Gesetzesfolgenabschätzung	
a) Täter-Opfer-Ausgleich .....	69
b) Zeugenschutzgesetz .....	86

## I. VORWORT

Der Staatssekretärsausschuss Moderner Staat – Moderne Verwaltung hatte in der Sitzung am 6. November 2000 beschlossen, das im Auftrag des Bundesinnenministeriums und des Innenministeriums Baden-Württemberg erstellte Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) und den im Juli 2000 in der Broschürenreihe Moderner Staat – Moderne Verwaltung des BMI erschienenen Leitfaden innerhalb eines Jahres an ausgewählten Gesetzesvorhaben zu erproben (Pilotierung).

Die Ergebnisse dieser Praxistests haben die Übertragbarkeit und Anwendbarkeit der vorgeschlagenen Verfahren und Prüfinstrumente erwiesen. Der Staatssekretärsausschuss hat daher am 24. Juni 2002 die Einführung des Handbuchs und des Leitfadens in den Bundesministerien als Arbeitshilfe bei der Gesetzesfolgenabschätzung nach § 44 GGO empfohlen.

Mit dieser Broschüre werden der Abschlussbericht zum Praxistest (II), die Vorbemerkungen zu den Pilotierungen (III) und je zwei Praxisberichte zu den drei Kategorien der Gesetzesfolgenabschätzung – vorausschauend, begleitend und rückschauend – (IV) nach erfolgreichem Abschluss dieses Leitprojektes des Modernisierungsprogramms der Bundesregierung einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

## **II. ABSCHLUSSBERICHT ZUM PRAXISTEST DER GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG**

### **1. Ausgangslage**

Das Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung ist ein Leitprojekt innerhalb des Programms der Bundesregierung „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“. Die Umsetzung dieses Projekts erfolgte mit wissenschaftlicher Begleitung durch Herrn Prof. Dr. Carl Böhret (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer), der im Oktober 1998 beauftragt wurde, ein Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung zu erstellen, in dem die Methoden der Gesetzesfolgenabschätzung umfassend sowie systematisch dargestellt und an Beispielfällen erläutert werden. Gleichfalls sollte auf der Basis des Handbuchs ein praxisorientierter Leitfaden entwickelt werden. Der Leitfaden wurde im Sommer 2000 veröffentlicht. Das Handbuch wurde im Dezember 2000 u.a. Vertretern des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, des DGB und des BDI präsentiert und der Öffentlichkeit von Staatssekretärin Brigitte Zypries in einem anschließenden Pressegespräch vorgestellt. Im Sommer 2001 ist das Handbuch bei der Nomos - Verlagsgesellschaft erschienen.

### **2. Beschluss des Staatssekretärsausschusses Moderner Staat – Moderne Verwaltung**

Der Staatssekretärsausschuss Moderner Staat – Moderne Verwaltung hat den Abschlussbericht zum Projekt „Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung“ in der Sitzung am 6. November 2000 zur Kenntnis genommen. Er hat ferner beschlossen, Handbuch und Leitfaden innerhalb eines Jahres an ausgewählten Gesetzesvorhaben zu testen. Im Anschluss an die Testphase wollte der Ausschuss die gesammelten Erfahrungen und erzielten Ergebnisse erörtern und über die Einführung des Handbuchs als eine Grundlage für die Gesetzesfolgenabschätzung nach § 44 GGO entscheiden.

### **3. Gegenstand und Umfang des Praxistests**

Im o.g. Beschluss hat der Staatssekretärsausschuss bereits sieben Gesetzesvorhaben festgelegt, an denen der Praxistest durchgeführt werden sollte.

Eine abschließende Aufzählung sollte damit nicht getroffen werden; die Ressorts blieben ausdrücklich aufgefordert, bei weiteren geeigneten Vorhaben Handbuch und Leitfaden zu erproben. Der Praxistest wurde daher auch auf die

vom BMA gemeldete Orthopädieverordnung ausgedehnt. Gegenstand des Praxistests waren somit:

- Wahlstatistikgesetz
- Datenschutzauditgesetz
- Täter-Opfer- Ausgleich
- Vergaberechtsänderungsgesetz
- Gesetz zur Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung
- Zeugenschutzgesetz
- Altenhilfestrukturegesetz
- Orthopädieverordnung.

Die Vorgehensweise und der Erprobungsumfang des Praxistests wurden in den vom BMI koordinierten Ressortbesprechungen im März, April und September 2001 und in bilateralen Gesprächen zwischen den zuständigen Referentinnen und Referenten und Herrn Prof. Dr. Böhret und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geklärt. Der Testumfang wurde entsprechend den Beschlussvorgaben (zeitliche Begrenzung der Testphase auf ein Jahr; Zielrichtung des Tests, Handbuch und Leitfaden in der Praxis zu erproben) nicht in einer umfassenden, sondern in einer punktuell, d.h. anhand einzelner Gesetzesausschnitte und mit einzelnen Instrumenten des Handbuchs, durchzuführenden Gesetzesfolgenabschätzung gesehen.

#### **4. Ergebnisse der durchgeführten Praxistests**

Die zu allen Vorhaben gefertigten Pilotierungsberichte kommen zu dem Ergebnis, dass sich die im Handbuch dargestellten Verfahren und Prüfinstrumente auf die untersuchten Gesetzes- und Verordnungsvorhaben übertragen und anwenden ließen.

Alle Vorhaben befanden sich zum Zeitpunkt der Pilotierung in verschiedenen Verfahrensstadien, so dass entsprechend der Systematik des Handbuches eine Einordnung in die drei Kategorien (Module)

1. Vorausschauende – prospektive – Gesetzesfolgenabschätzung (pGFA)
2. Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA) oder
3. Rückschauende – retrospektive – Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA)

erfolgen musste. Die Gesetzesvorhaben Altenhilfestruktur, Unternehmensbesteuerung und Datenschutzaudit konnten der pGFA, die Vorhaben Orthopädieverordnung und Wahlstatistikgesetz der bGFA und die Gesetzesvorhaben Zeugenschutzgesetz, Vergaberechtsänderungsgesetz und Täter-Opfer-Ausgleich der rGFA zugeordnet werden. Auch zeitliche Entwicklungen innerhalb eines Gesetzes- oder Verordnungsvorhabens ließen sich mit den drei Modulen erfassen. Beim Wahlstatistikgesetz beispielsweise konnte die Phase bis zum Entwurf des Gesetzes mit der pGFA nachvollzogen und der Entwurf anschlie-

ßend mit den Verfahren und Instrumenten der bGFA bearbeitet werden. Auch beim Vergaberechtsänderungsgesetz gelang es, das in Kraft getretene Gesetz im Verfahren der rGFA zu evaluieren und mögliche Ansatzpunkte für eine punktuelle Neuregelung mit der bGFA aufzuzeigen.

Die notwendigen Untersuchungen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung konnten entsprechend den im Handbuch vorgegebenen Verfahrensschritten (z. B. bei der pGFA in der Abfolge: Analyse des Regelungsfeldes, Entwicklung von Regelungsalternativen, Entwicklung von Szenarien, Folgenabschätzungen der einzelnen Regelungsalternativen) strukturiert und mit den im Handbuch dargestellten Prüfverfahren und -instrumenten durchgeführt werden. So wurde beispielsweise zur Auswertung des Workshops zum Vorhaben Datenschutzaudit erfolgreich mit Fragebögen und Bewertungsmatrizen gearbeitet.

Durch diese methodischen Vorgaben (Einordnung in Module, Verfahrensabschnitte, Vorgabe eines Prüfinstrumentariums) und die wissenschaftliche Systematisierung der zum Teil neuen Prüfverfahren und -instrumente (z. B. Verfahren zur Bewertung des Nutzens einzelner Regelungsalternativen) wurde bereits innerhalb der Testphase das planmäßige Vorgehen bei der Gesetzesfolgenabschätzung erleichtert.

Da die pilotierten Vorhaben verschiedenen Ressorts entstammen, sich daher auf inhaltlich ganz unterschiedliche Rechtsmaterien bezogen, die sich zudem in unterschiedlichen Verfahrensstadien befanden, hat der erfolgreich durchgeführte Praxistest Präjudizwirkung für eine auf dem Handbuch basierende Gesetzesfolgenabschätzung in der Praxis der Gesetzgebung in den Bundesministerien. Das Handbuch und der Leitfaden sollen daher bei künftigen Regelungsvorhaben als Arbeitshilfe genutzt werden.

### III. VORBEMERKUNGEN ZUR ABSICHT UND DEN ERGEBNISSEN DER PILOTIERUNGEN ZUR GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG

Innerhalb der kurzen Zeitspanne ließen sich nur reduzierte Erprobungen durchführen. Dabei ging es vor allem um den Nachweis der praktischen Umsetzbarkeit und problemlosen Handhabbarkeit der GFA-Arbeitshilfen. Es konnten alle von den Ressorts vorgeschlagenen Pilotierungen erfolgreich abgeschlossen werden. Die Praxiserprobung erfolgte als Kombination von Methodenberatung und Analyse des inhaltlichen Vorgehens; stets in enger Zusammenarbeit zwischen Fachressorts, projektkoordinierendem BMI und Speyerer GFA-Team. Diese Kooperation war selbst Gegenstand der Pilotierung, denn es galt nachzuweisen, dass solche Formen des Zusammenwirkens von Wissenschaft und Praxis sich erfolgreich in konkreten GFA-Projekten umsetzen lassen.

Schließlich waren die Pilotierungsprojekte so ausgewählt worden, dass sie die Erprobung aller drei GFA-Module zuließen, nämlich:

- die expertinnen- und expertengestützte Entwicklung von beabsichtigten Regelungsalternativen und deren vergleichende Folgenbeurteilung (prospektive GFA= **pGFA**),
- die Überprüfung von rechtsförmigen Entwürfen nach bestimmten Kriterien wie Vollzugspraktikabilität, Kosten/Nutzen, Verständlichkeit, Akzeptierbarkeit usw. (begleitende GFA= **bGFA**),
- die laufende oder zeitpunktbezogene Bewährungsprüfung tatsächlich eingetretener Wirkungen geltender Rechtsvorschriften (retrospektive GFA= **rGFA**).

In der nachfolgenden Tabelle werden die Module mit ihren wesentlichen Merkmalen dargestellt.

Tabelle: Die GFA-Module und ihre Merkmale

Modul \ Merkmal	Zeitpunkt	Zentrale Fragestellungen	Erwartbares Ergebnis
<b>pGFA</b>	Bei beabsichtigter rechtsförmiger Regelung und zur Grobprüfung der Regelungsnotwendigkeit	Welche Regelungsalternative verspricht die bestmögliche Zielerreichung? Welche Effekte sind wo für wen und wann zu erwarten?	Auswahl einer optimalen Regelungsalternative; ggf. auch Nicht-Regelung

<b>bGFA</b>	Im Entwurfsstadium sowie zum Test und zur Prüfung von Entwürfen oder ausgewählter Teile	Sind die geplanten Regelungen für Normadressaten geeignet, für das Regelungsfeld treffend, sind Be- und Entlastungen optimierbar?	Bestätigung, Ergänzung, Verbesserung des Entwurfs und von Entwurfsteilen
<b>rGFA</b>	Einige Zeit nach Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift, wenn Anwendungserfahrungen vorliegen	Konnten Regelungsziele erreicht werden? Ist eine Novellierung ratsam?	Grad der Bewährung (z.B. Zielerreichung, Akzeptanz); erforderliche Änderungen

Die von den Bundesministerien vorgeschlagenen Regelungsvorhaben konnten schwerpunktmäßig diesen drei Modulen zugeordnet werden:

Modul	Projekt Nr.	Ressort	Regelungsvorhaben/Gesetz (Stichwort)
<b>pGFA</b>	1 2 3	BMI BMFSFJ BMF	Datenschutzaudit AltenhilfestrukturG Unternehmenssteuer
<b>bGFA</b>	4 5	BMI BMA	WahlstatistikG OrthopädieVO
<b>rGFA</b>	6 7 8	BMWi BMJ BMJ	VergaberechtsändG Täter-Opfer-AusgleichsG ZeugenschutzG

Wegen des unterschiedlichen Bearbeitungsstandes der Regelungsvorhaben und wegen der Zeitbegrenzung wurden zwei Vorgehensweisen für die Pilotierung vereinbart:

- Pilotierung auf der Grundlage von Leitfaden und Handbuch mittels intensiver Beratung und exemplarischer Erprobung der GFA-Methodik (insbes. die Projekte 3, 4, 5, 6 und 8)
- Pilotierung auf der Grundlage von Leitfaden und Handbuch mit zusätzlichen Untersuchungen durch das GFA-Team (insbes. die Projekte 1, 2 und 7).

Auch wenn innerhalb der drei Module nur punktuelle Gesetzesfolgenabschätzungen möglich waren, so konnte doch mit den recht unterschiedlichen Projek-

ten demonstriert werden, dass mittels GFA die vier Grundregeln der Rechts-optimierung erfüllt werden können:

- so wenig und so einfach wie möglich
- so viel und so genau wie nötig
- so rechtzeitig und solange wie erforderlich
- so passgerecht und folgenbewusst wie erreichbar.

Mit den Pilotierungsprojekten lässt sich also generell bestätigen,

- dass Gesetzesfolgenabschätzungen die erforderlichen Aussagen zu Notwendigkeit, zur begründeten Alternativenauswahl, zu Wirkungsabschätzungen (nach wohldefinierten Kriterien) und unter Berücksichtigung des Leitprinzips der GGO „Gender Mainstreaming“ und zur Bewährungsprüfung gut erfüllen können,
- dass die im Leitfaden vorgeschlagene Vorgehensweise zweckmäßig und flexibel anwendbar ist,
- dass die im Handbuch an praxiserprobten Beispielen dargestellte GFA-Methodik (Verfahren, Instrumente) hilfreich und umsetzbar ist,
- dass eine allmähliche und fallsensible Verbreitung der GFA empfohlen werden darf,
- dass eine Institutionalisierung erstrebenswert ist.

GFA-Leitfaden und GFA-Handbuch haben mit den vorgelegten Pilotierungsstudien den ersten Praxistest bestanden.

Dies war möglich, weil die Elemente der GFA-Methodik sich nicht grundsätzlich von der bisherigen Praxis bei der Erstellung von Rechtsvorschriften unterscheiden, sondern systematische Strukturierungen und erprobte instrumentelle Angebote in die bislang angewandten Vorgehensweisen bei der Vorbereitung bzw. Änderung von Rechtsvorschriften einbrachten und diese unterstützten. Auf diese Weise kann die bestehende Gesetzgebungspraxis in den Bundesministerien optimiert werden.

Das Handbuch bietet allerdings – dies ist sein besonderer Vorzug – neuartige Verfahren und Instrumente an, die bei den Pilotierungsprojekten größtenteils berücksichtigt werden konnten. Es ist nach diesen Erfahrungen auch problemlos möglich, mittels Leitfaden und Handbuch eine methodisch gestützte „vollständige“ GFA durchzuführen. Dies wird sich aber nur bei wenigen Regelungsvorhaben erreichen lassen, nicht zuletzt, weil der politische Prozess der Gesetzgebung in pluralistischen Demokratien an anderen Kriterien ausgerichtet ist und zudem Restriktionen unterliegt, die sich von den Voraussetzungen der Vorgehensweise bei der GFA grundlegend unterscheiden. Aber selbst reduzierte GFA-Verfahren, Tests und Teil-Prüfungen können hilfreich und für die Rechtsoptimierung insgesamt förderlich sein. Das wurde von den an den Pilotierungen Beteiligten bestätigt. Ein erprobtes und methodisch abgesichertes GFA-Design hilft dabei, den Auftrag der Rechtsoptimierung durch Folgenabschätzungen,

Akzeptanzstudien und Vollzugseffizienz noch besser zu erfüllen. Die rationale Gestaltung der Transformation von der politischen Regelungsabsicht über den rechtsförmigen Entwurf bis zur späteren Bewährungsprüfung („Gesetzescontrolling“) kann jedenfalls durch die GFA-Angebote wesentlich unterstützt werden. Nebenbei wird die Transparenz der Rechtssetzung erhöht, die durchdachte Regelungsabsicht sichtbar und damit eher befolgsbar. Die GFA-Methodik geht damit auch weit über die „Prüffragen“ hinaus, will und kann deren „Fragen“ eigentlich erst systematisch und materiell angemessen beantworten, und so die Erkenntnisse methodisch und materiell nachvollziehbar und nachprüfbar gestalten. Die Pilotierungsprojekte bestätigen jedenfalls diese GFA-„Philosophie“ und rechtfertigen eine weitere Verbreitung und Vertiefung des Ansatzes.

Den Darstellungen der Pilotierungsstudien liegt eine gemeinsame Gliederung zu Grunde:

1. Einordnung
2. Ausgangslage
3. Vorgehensweise (nach Leitfaden/Handbuch)
4. Ergebnisse (und Vorschläge)

Umfang und Darstellungsweise unterscheiden sich dabei nach Modul, Umfang und Komplexität des Pilotprojektes und Methodenwahl.

## **IV. PRAXISTESTS**

### **IV.1 vorausschauende – prospektive – Gesetzesfolgenabschätzung**

#### ***IV.1 a) Vorausschauende – prospektive – Gesetzesfolgenabschätzung unter Berücksichtigung des Gender Mainstreamings: Das Regelungsvorhaben Altenhilfestrukturgesetz (hier: Überwindung von Defiziten in der Altenhilfe)***

(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSF)

#### **1. Einordnung**

Das Regelungsvorhaben Altenhilfestrukturgesetz wurde vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als Projekt für eine Pilotierung der praktischen Erprobung des Handbuches zur Gesetzesfolgenabschätzung dem Staatssekretärsausschuss des Bundes „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ gemeldet. Dieser Pilotierungsbericht orientiert sich an der Vorgehensweise für eine prospektive Gesetzesfolgenabschätzung wie sie im Handbuch auf S. 5 ff. angegeben wird.

Leitfaden und Handbuch erwiesen sich als auf das Regelungsvorhaben übertragbar und anwendbar.

#### **2. Ausgangslage**

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beabsichtigt, ein Eckpunktepapier für ein Altenhilfestrukturgesetz zu erarbeiten. Darin sollen bestehende Defizite in der Altenhilfe aufgezeigt und der Weg zu ihrer Überwindung skizziert werden. Defizite bestehen beispielsweise in der Information über die unterschiedlichen Hilfsangebote und in der Koordination dieser Hilfsangebote. Die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung zum Regelungsvorhaben Altenhilfestrukturgesetz soll Aspekte des beabsichtigten Eckpunktepapiers darlegen. Vertiefte Analysen und eine Weiterentwicklung der Regelungsalternativen (vgl. 3.3.) könnten im Zuge der Auswertung der Projekte des vom Bundesministerium initiierten Modellprogramms „Altenhilfestrukturen der Zukunft“ erfolgen. Die Projekte geben Hinweise auf die folgenden inhaltlichen Kernbereiche des geplanten Altenhilfestrukturgesetzes:

- Förderung der Entwicklung von Strukturen, Planung und Koordinierung mit dem Ziel der Vernetzung und Kooperation in der Altenhilfe

- Erprobung von Möglichkeiten, die Rehabilitation in die Arbeit der ambulanten und stationären Altenhilfe einzubinden
- Förderung von lebensweltorientierten Netzwerken (informelle Netze, z.B. Familie, Freunde, Nachbarn)
- Entwicklung besonderer Hilfen für Demenzerkrankte.

Weitere Kernbereiche des Eckpunktepapiers liegen in der Partizipation von älteren Menschen und der Interessenwahrnehmung der Nutzerinnen und Nutzer von ambulanten Diensten und Heimen.

Oberstes Ziel des Regelungsvorhabens ist es, älteren Menschen solange und soweit wie möglich ein selbstbestimmtes und selbstständiges Leben zu erhalten. Die Umsetzung dieses Regelungsvorhabens soll unter Beachtung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes erfolgen.

### 3. Vorgehensweise

Zunächst wurde eine Problemanalyse (s. Abb. 1) durchgeführt (Leitfaden S. 13 Handbuch S.8 ff., S. 52 f.) und – aus den vorhandenen Informationsquellen – ein Zielbaum entwickelt (s. Abb. 2) (Leitfaden S.13; Handbuch S.10 f.).<sup>1</sup> In einem weiteren Schritt wurden den Zielen unterstützende Maßnahmen zugeordnet (s. Abb. 3). Auf der Grundlage der Analysen wurden zwei Regelungsalternativen entwickelt (Leitfaden S. 16; Handbuch S. 13 f., S. 54 ff. ), wobei die erste Regelungsalternative so weit wie möglich einer strikten, ordnungspolitischen Leitvorstellung folgt und die zweite Regelungsalternative von einer moderaten, anreizorientierten Leitvorstellung ausgeht. Darüber hinaus wurden Szenarien beschrieben (Leitfaden S. 16; Handbuch S. 15 f., S. 59 f.), die die Beurteilung der Regelungsalternativen aus verschiedenen Zukunftsperspektiven ermöglichen. Aus Zeitgründen musste in dieser Pilotierung auf umfassende Folgenabschätzungen mit externen Fachleuten und direkt Betroffenen verzichtet werden. So konnten keine Workshops (Leitfaden S. 15; Handbuch S. 19, S. 21 ff.) mit diesen Personenkreisen durchgeführt werden und auch für die Nutzung quantitativer Verfahren der Folgenabschätzung (z.B. Delphi-Befragung) (Leitfaden S. 18; Handbuch S. 20, S. 33 ff.) ist der vorgegebene Zeitraum zu eng<sup>2</sup>. Stattdessen wurde eine Nutzwertanalyse (NWA) (Leitfaden S. 18.; Handbuch S. 19, S. 23 ff.) mit verwaltungsinternen Expertinnen und Experten (hier: Beschäftigte des BMFSFJ) in einem Pretest eines möglichen Workshops durchgeführt, um einen ersten Einblick in die Folgen der Regelungsalternativen zu gewinnen. Mit dieser methodischen Auswahl der NWA geht eine Konzentration auf die Zielerreichung als Prüfkriterium (Leitfaden S. 18; Handbuch S. 6) einher.

---

<sup>1</sup> Bei der Problemanalyse und bei der Erstellung des Zielbaums konnte auf ein Gutachten zur Weiterentwicklung der Strukturen in der Altenhilfe, das im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend von der Forschungsgesellschaft für Gerontologie (FG), Dortmund, erstellt wurde und auf eine Analyse der einschlägigen Literatur zurückgegriffen werden.

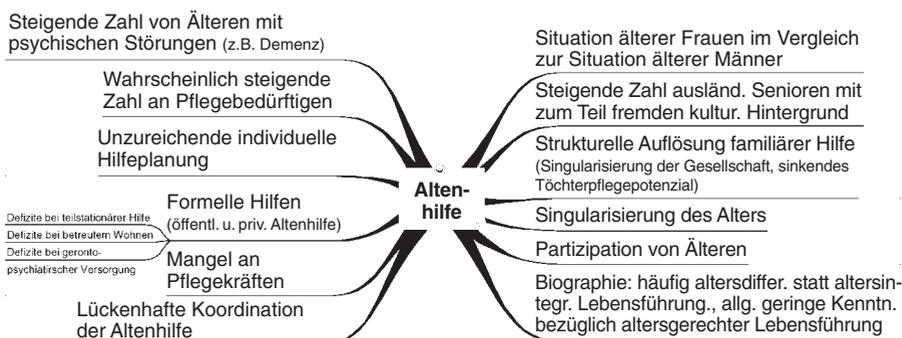
<sup>2</sup> Bei Interesse können diese Verfahren jedoch später genutzt werden.

### 3.1 Problemanalyse

Die literaturgestützte Problemanalyse mit Hilfe der Kreativitätstechnik „mind mapping“ (s. Abb. 1; Handbuch S. 19ff.) ergab mit Blick auf die demographische Entwicklung im Bereich der Altenhilfepolitik folgende Problemfelder:

- a) Wahrscheinlich steigende Zahl Pflegebedürftiger
- b) Steigende Zahl älterer Menschen mit psychischen Störungen (v.a. Demenz)
- c) Steigende Zahl ausländischer Seniorinnen und Senioren mit zum Teil fremdem kulturellem Hintergrund
- d) Strukturelle Auflösung familiärer Hilfe (Schrumpfung informeller Hilfsysteme)
- e) Defizite in der Infrastruktur der formellen Hilfen bei teilstationärer Hilfe, bei betreutem Wohnen, bei gerontopsychiatrischer Versorgung
- f) Mangelnde individuelle Hilfeplanung
- g) Lückenhafte Koordination der Altenhilfe
- h) Fehlende Pflegekräfte
- i) Besondere Situation älterer Frauen (Geringeres Einkommen, allein lebende Seniorinnen, ältere Ausländerinnen) im Vergleich zur besonderen Situation älterer Männer (Unselbständigkeit in häuslichen Angelegenheiten, größere Partizipationsbereitschaft)
- j) Singularisierung der Gesellschaft
- k) Biographie: häufig altersdifferenzierte statt altersintegrierte Lebensweise<sup>3</sup>; allgemein geringe Kenntnisse bezüglich altersgerechter Lebensführung
- l) Mangelnde Partizipation von älteren Menschen

Abb. 1: Problemanalyse zur Altenhilfe

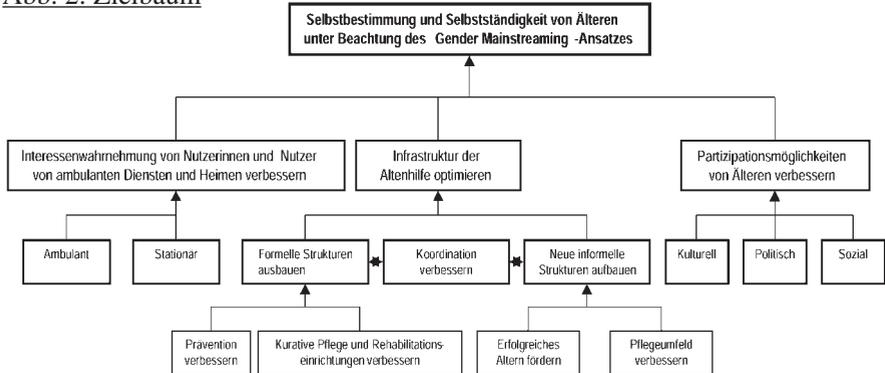


<sup>3</sup> Siehe hierzu z.B.: Riley, Matilda / Riley, John W., Individuelles und gesellschaftliches Potential des Alterns, in: Baltes, Paul B. / Mittelstrass, Jürgen, Zukunft des Alterns und gesellschaftliche Entwicklung, Berlin 1992; Konzendorf, Götz, Folgen der heranalternden Gesellschaft und Ansatzpunkte aktiver Politik, Frankfurt am Main 1996.

### 3.2 Zielbaum (Zielanalyse)

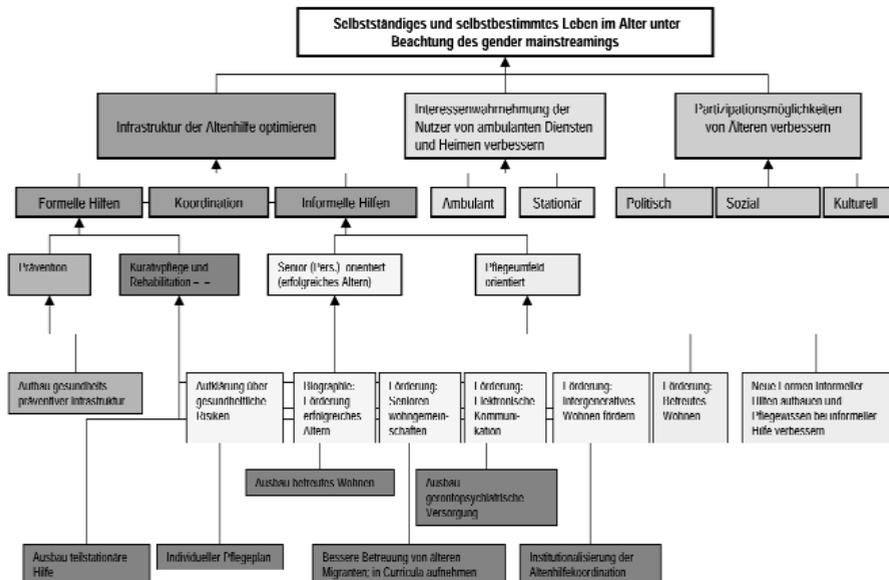
Aus der Analyse der Verlautbarungen des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend lässt sich der in der folgenden Abbildung (s. Abb. 2) dargestellte Zielbaum erstellen.

Abb. 2: Zielbaum



Eine Zuordnung von Maßnahmenfeldern (Felder, in denen zielunterstützende Maßnahmen getroffen werden können) zu den Zielen zeigt die Abb. 3.

Abb. 3: Ziele und Maßnahmenfelder



### 3.3 Entwicklung von Regelungsalternativen

Ausgehend von den Problemfeldern wurden drei Regelungsalternativen entwickelt. In Regelungsalternative 1 wird von einem Fortbestand des Status quo ausgegangen (Null-Alternative). Die Regelungsalternative 2 geht von einer strikten, ordnungspolitischen Steuerung und Regelungsalternative 3 von einer moderaten, anreizorientierten Steuerung des Altenhilfesektors aus. Zu jedem Problemfeld wurden für die Alternativen Regelungsvorstellungen (Ausprägungen) entwickelt (s. Tab. 1). Für Regelungsalternative 1, die in der Tabelle nicht dargestellt wird, würden die Ausprägungen in allen Feldern „wie bisher“ lauten. Bezüglich der Regelungsalternative 2 und der Regelungsalternative 3 folgen die Ausprägungen soweit wie möglich ihrer grundsätzlichen Ausrichtung (strikt, ordnungspolitisch bzw. moderat, anreizorientiert).

Tab. 1: Problemfelder und Regelungsalternativen

<b>Problemfeld</b>	<b>R2 (strikte, ordnungspolitische Regelung)</b>	<b>R3 (moderate, anreizorientierte Regelung)</b>
<b>Wahrscheinlich steigende Zahl Pflegebedürftiger</b>	Wie bisher  Vorgabe von Kennzahlen über die Zahl der teilstationären, stationären und ambulanten Pflegeplätzen in Anlehnung an Angebot und Nachfrage.	Aufklärung über Risikofaktoren und Honorierung von präventivem Verhalten  Aufbau präventiver Infrastruktur  Vorgabe von Kennzahlen über die Zahl der teilstationären, stationären und ambulanten Pflegeplätze in Anlehnung an Angebot und Nachfrage.
<b>Steigende Zahl älterer Menschen mit psychischen Störungen (v.a. Demenz)</b>	Vorgabe von Kennzahlen über die Zahl der gerontopsychiatrischen Einrichtungen	Frühzeitige Aufklärung über gerontopsychiatrische Erkrankungen mit Präventionsangeboten Förderung von evaluierten Pilotprojekten gegen gerontopsychiatrische Erkrankungen
<b>Steigende Zahl ausländischer Seniorinnen und Senioren mit zum Teil fremdem kulturellen Hintergrund</b>	Thematik in Curricula übernehmen Fortbildungsveranstaltungen anbieten Information und Beratung	Thematik in Curricula übernehmen Fortbildungsveranstaltungen anbieten Information und Beratung

<p><b>Strukturelle Auflösung familiärer Hilfe (Schrumpfung informeller Hilfssysteme)</b></p>	<p>Wie bisher</p>	<p>Anreiz durch Bonussystem (z.B. Pflegezeitkonten) im sozialen Bereich Förderung von intergenerativem Wohnen und Seniorenwohngemeinschaften mit wechselseitigen Unterstützungsformen etc.</p>
<p><b>Formelle Hilfen (öffentliche und private Altenhilfe) Defizite bei teilstationärer Hilfe Defizite bei betreutem Wohnen Defizite bei gerontopsychiatrischer Versorgung</b></p>	<p>Vorgabe von Kennzahlen über die Zahl der teilstationären, stationären und ambulanten Pflegeplätze in Anlehnung an Angebot und Nachfrage.</p>	<p>Vorgabe von Kennzahlen über die Zahl der teilstationären, stationären und ambulanten Pflegeplätze in Anlehnung an Angebot und Nachfrage.</p>
<p><b>Nicht ausreichende individuelle Hilfeplanung</b></p>	<p>Rechtsanspruch auf Case-management. Dieses umfasst die Feststellung des Hilfebedarfs unter Ressourcenberücksichtigung, die Erarbeitung eines Helpsettings (einschl. Hilfeplan) und die Begleitung des Umsetzungsprozesses.</p>	<p>Verankerung eines Informations- und Beratungsanspruchs.</p>
<p><b>Lückenhafte Koordination der Altenhilfe</b></p>	<p>Es sollen Arbeitsgemeinschaften gebildet werden, in denen die Träger der Altenhilfe, die Kostenträger und andere Träger geriatrischer Sozialleistungen zusammenwirken. Die Hilfen sind aufeinander abzustimmen; Kooperation, Koordination und Vernetzung in der Altenhilfe ist anzustreben. Den Arbeitsgemeinschaften müssen alle erforderlichen Informationen und Unterlagen durch die Träger der öffentlichen Altenhilfe zur Verfügung gestellt werden. Altenhilfeausschüsse beraten die Träger der öffentlichen</p>	<p>Vernetzung von Anbietern der Altenhilfe mit Einbeziehung Älterer. Der Anreiz zur Teilnahme wird durch ein Altenhilfeaudit erzeugt: Nur wer an Altenhilfekonferenzen und Kooperationen teilnimmt und die allgemein anerkannten Betreuungsstandards und dem allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer und sozialpflegerischer Erkenntnisse entspricht, erhält ein staatlich geprüftes Auditzeichen.</p> <p>Die Kommunen müssen eine Bedarfsplanung auf-</p>

Altenhilfe. Gesamtverantwortlich für die Aufgabenerfüllung in der Altenhilfe sind die Träger der öffentlichen Altenhilfe. Sie sollen auch für eine rechtzeitige und ausreichende infrastrukturelle Ausstattungen (Zahl der Heimplätze, Dienste etc.) sorgen. Hierzu haben die Träger der öffentlichen Altenhilfe – unter Beteiligung der Seniorenvertretungen und in Abstimmung mit anderen örtlichen und überörtlichen Planungen – auch die Planungsverantwortung. Diese umfasst:

- Feststellung des Bestandes an Hilfen, Diensten und Einrichtungen
- Die Ermittlung des mittelfristigen Bedarfs unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen älterer Menschen
- Ausreichende Planung der Hilfen, Dienste und Einrichtungen und Hinwirkung auf deren Bereitstellung.

Die zuständige oberste Landesbehörde soll die Träger der öffentlichen und freien Altenhilfe anregen und fördern (z.B. durch regelmäßige Landesaltenberichte).

Der Bund soll überregionale Maßnahmen der Altenhilfe fördern und einen Bundesaltenplan erstellen.

Die Pflegeleistungen der Dienste und Einrichtungen der Altenpflege müssen den allgemein anerkannten Betreuungsstandards und dem allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer und sozial-pflegerischer Erkenntnisse entsprechen.

stellen und die Qualitätssicherung der Leistungserbringung garantieren (Controlling) und kontinuierlich den anerkannten Standards anpassen (Audit).

Die oberste Landesbehörde soll über anerkannte Pflegestandards informieren, ein Pflegecontrolling aufbauen und die Umsetzung der Pflegestandards garantieren. Das Controlling soll eine Leistungsbewertung der kommunalen Struktur der Leistungserbringung umfassen und auch geschlechtsspezifische Aspekte umfassen.

<b>Fehlende Pflegekräfte</b>	Ziel ist es, ein einheitliches Niveau der Ausbildung zu sichern, dem Altenpflegeberuf ein klares Profil zu geben und das Berufsbild insgesamt attraktiver zu gestalten.	Ziel ist es, ein einheitliches Niveau der Ausbildung zu sichern, dem Altenpflegeberuf ein klares Profil zu geben und das Berufsbild insgesamt attraktiver zu gestalten.
<b>Situation älterer Frauen: Geringeres Einkommen Häufiger alleine, weil die Ehegatten statistisch früher sterben Situation älterer Männer: Aktiver bei Partizipationsangeboten, unselbständig nach Tod der Partnerin</b>	Wie bisher	Gender mainstreaming: politische Maßnahmen für ältere Menschen müssen mit geeigneten Methoden, z.B. der 3 R Methode <sup>4</sup> auf ihre geschlechterspezifischen Wirkungen hin analysiert werden.
<b>Singularisierung der Gesellschaft</b>	Wie bisher	Anreiz durch Bonussystem (z.B. Pflegezeitkonten) im sozialen Bereich Förderung von intergenerativem Wohnen und Seniorenhilfsgemeinschaften mit wechselseitigen Unterstützungsformen, Ältere helfen Älteren etc.
<b>Biographie: häufig altersdifferenzierte statt altersintegrierte Lebensführung; allgemein geringe Kenntnisse bezüglich altersgerechter Lebensführung</b>	Wie bisher	Frühzeitige Information zu erfolgreichem Altern: selektive Optimierung mit Kompensation als Programm

<sup>4</sup> Die 3-R-Methode wird in schwedischen Kommunen angewandt. Die Methode steht für Repräsentation, Ressourcen und Realisierung, drei Kategorien, unter denen jede politische Maßnahme auf ihre Wirksamkeit im Hinblick auf Gender Mainstreaming geprüft werden kann. Siehe: Döge, Peter, Gender-Mainstreaming als Modernisierung von Organisationen – Ein Leitfaden für Frauen und Männer, IAIZ – Schriften, Band 2.; Etliche Adressen im Internet z.B.: [http://www.gew-sh-huf.de/Gender\\_Mainstreaming/gender\\_mainstreaming.html](http://www.gew-sh-huf.de/Gender_Mainstreaming/gender_mainstreaming.html)

<p><b>Mangelnde Partizipation von Seniorinnen und Senioren</b></p>	<p>Politisch: Bund, Länder und Kommunen können darauf hinwirken Beteiligungsgremien von Älteren (z.B. Beirat für die Belange Älterer, Altenräte in Betrieben über x Mitarbeiter) im Bund, in den Ländern und in den Kommunen zu installieren. Die Bundesregierung wird in grundsätzlichen Fragen von einem Bundesseniorenkuratorium beraten</p> <p>Sozial: Wie bisher</p> <p>Kulturell: Wie bisher</p>	<p>Politisch: Empfehlung zur Einrichtung von Beteiligungsgremien.</p> <p>Sozial: Anreiz durch Bonussystem (z.B. Pflegezeitkonto) zur Beteiligung im sozialen Bereich (siehe Ausführungen zu „Singularisierung“)</p> <p>Kulturell: Aufbau und Ausbau von Zentren für ältere Menschen</p>
--------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 3.4 Entwicklung von Szenarien

Da der Aufbau einer effizienten und effektiven Altenhilfe für die Zukunft angesichts der demographischen Entwicklung das drängendste Problem der Altenhilfepolitik darstellen dürfte, bilden die Szenarien zukünftige Pflegesituationen ab. Sie folgen den von Blinkert und Klie im Auftrag der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ des Deutschen Bundestages entwickelten Szenarien in ihrer Expertise zur „Zukünftigen Entwicklung des Verhältnisses von professioneller und häuslicher Pflege bei differenzierten Arrangements und privaten Ressourcen bis zum Jahre 2050“. In dieser Expertise gehen Blinkert und Klie davon aus, dass sich bis zum Jahr 2040 die Zahl der Pflegebedürftigen von heute 1,8 Millionen auf rund 3 Millionen erhöhen wird.

Vor diesem Hintergrund untersuchen sie die Pflegesituation der Zukunft mit Hilfe von vier Szenarien. Das erste Szenario „Pflegearrangements ohne Berücksichtigung von Veränderungen des Pflegepotentials“ schätzen sie jedoch als unrealistisch ein. Deshalb soll dieses Szenario hier nicht weiter berücksichtigt werden.

Im zweiten Szenario gehen sie davon aus, dass die demographische Entwicklung mit ihren Veränderungen in Ehe und Familie das informelle Pflegepotential beeinflusst. Zudem wird angenommen, dass die Frauenerwerbsquote konstant bleibt. Nach diesem Szenario würde sich ab 2025 eine spürbare Verringerung des informellen Pflegepotentials ergeben. Nach ihren Berechnungen wäre unter Berücksichtigung dieses Szenarios folgende Verteilung der Pflegebedürftigen zu erwarten (s. Tab. 2).

Tab. 2: Pflegeverteilung - Szenario 2

	2000	2020	2040
Anzahl der stationär Versorgten (in 1000)	540	719	1054
Anteil der stationär Versorgten an der gesamten Pflegepopulation	0,3	0,28	0,34
Anzahl der ambulant Versorgten (in 1000)	1330	1865	2057
davon: Anzahl der Pflegebedürftigen, die berufliche Leistungen in Anspruch nehmen (in 1000)	466	624	824
Anteil der ambulant Versorgten mit Inanspruchnahme beruflicher Leistungen	0,35	0,33	0,40

Im Szenario 3 wird zusätzlich zu Szenario 2 eine bis ins Jahr 2020 steigende und dann stagnierende Erwerbsquote von Frauen in den für die Pflegetätigkeit besonders wichtigen Altersgruppen angenommen (30 – 40jährige von 79% auf 87%; 40 – 50jährige von 80% auf 90 %; 50 – 60 jährige von 63% auf 71%; 60 – 65jährige von 12% auf 20%).

Nach ihren Berechnungen wären unter Berücksichtigung dieses „wahrscheinlichsten“ Szenarios folgende Verteilung der Pflegebedürftigen zu erwarten (s. Tab. 3).

Tab. 3: Pflegeverteilung - Szenario 3

	2000	2020	2040
Anzahl der stationär Versorgten (in 1000)	571	851	1220
Anteil der stationär Versorgten an der gesamten Pflegepopulation	0,3	0,33	0,39
Anzahl der ambulant Versorgten (in 1000)	1319	1733	1891
davon: Anzahl der Pflegebedürftigen, die berufliche Leistungen in Anspruch nehmen (in 1000)	471	684	883
Anteil der ambulant Versorgten mit Inanspruchnahme beruflicher Leistungen	0,36	0,40	0,47

Das vierte Szenario unterstellt für die Zukunft eine bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pflege (flexible Arbeitszeiten, stärkere Berücksichtigung

von Pflegetätigkeiten) sowie eine Ausweitung der ambulanten Pflegeeinrichtungen, eine Ausweitung informeller Hilfen (auch neue Formen) und gemischter Pflegearrangements (verbesserte Koordination: formelle (ambulant, stationär) und informelle Hilfen). Unter diesen Bedingungen ergäben sich nach Blinkert und Klie folgende Werte (s. Tab. 4):

Tab. 4.: Pflegeverteilung - Szenario 4

	2000	2020	2040
Anzahl der stationär Versorgten (in 1000)	543	540	718
Anteil der stationär Versorgten an der gesamten Pflegepopulation	0,29	0,21	0,23
Anzahl der ambulant Versorgten (in 1000)	1347	2044	2393
davon: Anzahl der Pflegebedürftigen, die berufliche Leistungen in Anspruch nehmen (in 1000)	486	866	1278
Anteil der ambulant Versorgten mit Inanspruchnahme beruflicher Leistungen	0,36	0,42	0,53

Die Abbildungen 4 bis 6 geben die Verteilung der Pflegearrangements für die drei Szenarien vergleichend wieder.

Abb. 4: Anzahl der stationär Versorgten

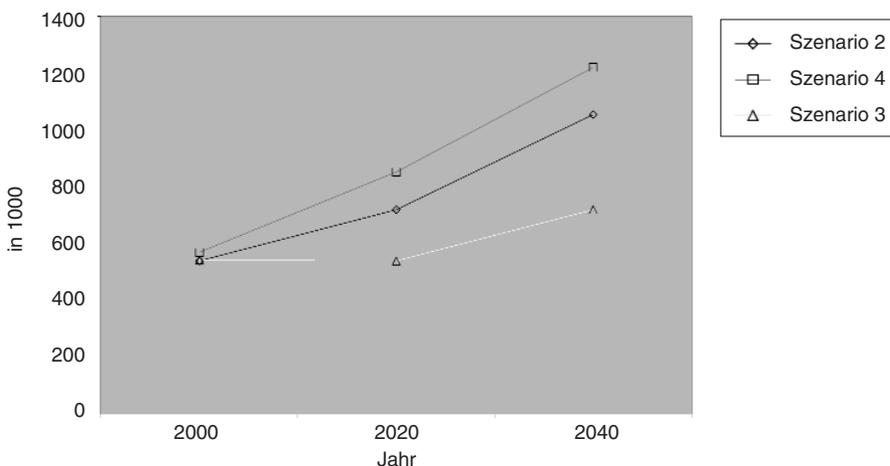


Abb. 5: Anzahl der ambulant Versorgten

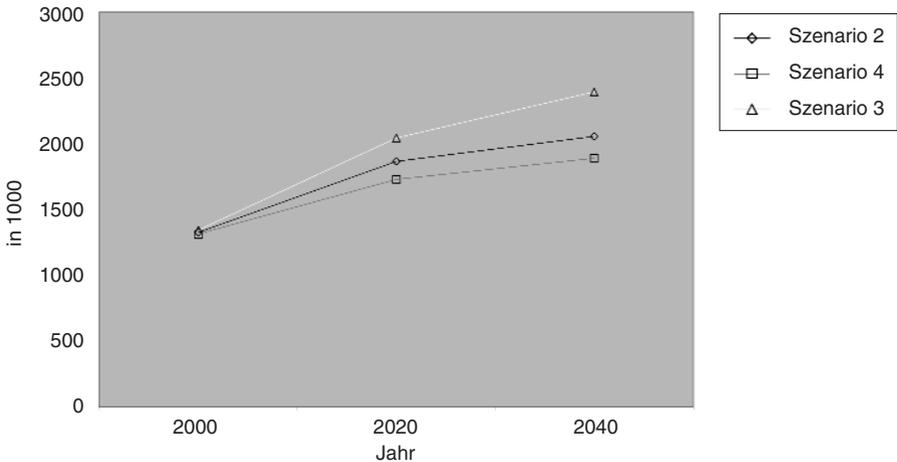
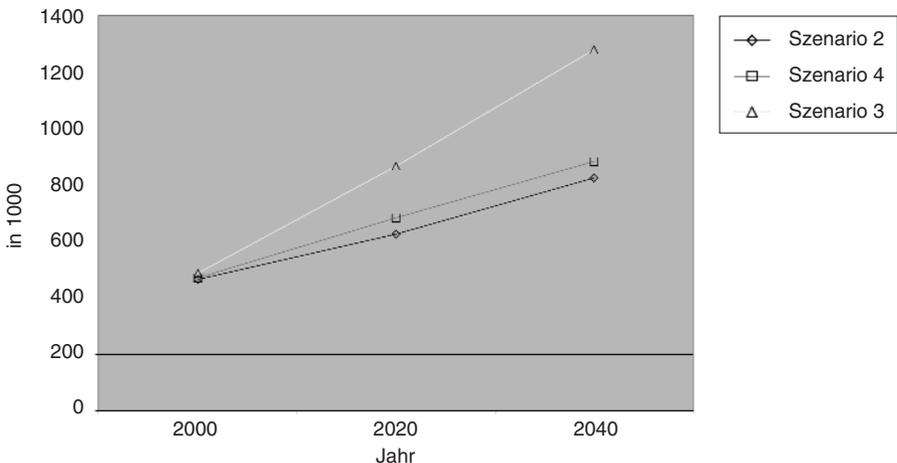


Abb. 6: Anzahl der ambulant Versorgten mit professioneller Unterstützung



### 3.5 Instrumente der Folgenabschätzung

Die beschriebenen Regelungsalternativen sollen unter Berücksichtigung der Szenarien im Hinblick auf das Prüfkriterium Zielerreichung abgeschätzt werden. Da aus Zeitgründen auf eine umfassende Folgenabschätzung mit verschiedenen qualitativen (Workshop mit externen Expertinnen/Experten und Normadressatinnen/adressaten) und quantitativen (Befragungen) Instrumenten verzichtet werden muss – wurde eine Nutzwertanalyse mit Fachleuten des BMFSFJ angestrebt.

Eine Bewertung der Zielerreichung der Regelungsalternativen kann mit den nachfolgenden NWA-Matrizen (s. Abb. 7) durchgeführt werden.

Abb. 7: Nutzwertanalyse – Szenario 2<sup>5</sup>

Zielsystem		Szenario 2					
Teilziele	Zielge- wichtung	R1		R2		R3	
		Ziel- beitrag	Teil- nutzen	Ziel- beitrag	Teil- nutzen	Ziel- beitrag	Teil- nutzen
<b>Infrastruktur der Alten- hilfe optimieren</b>							
• <i>Formelle Strukturen ausbauen</i>							
– Prävention verbessern							
– Kurative Pflege und Reha. verbessern							
• <i>Koordination verbessern</i>							
• <i>Neue Informelle Strukturen aufbauen</i>							
– Erfolgreiches Altern fördern							
– Pflegeumfeld verbessern							
<b>Partizipationsmöglich- keiten verbessern</b>							
• <i>Kulturell</i>							
• <i>Politisch</i>							
• <i>Sozial</i>							
<b>Interessenwahrnehmung der Nutzer verbessern</b>							
• <i>Ambulant</i>							
• <i>Stationär</i>							
<b>Nutzwerte</b>							

<sup>5</sup> zur Erläuterung der Ziele siehe Tab. 5. Die Nutzwertanalyse kann entsprechend für die anderen Szenarien genutzt werden.

Tab. 5: Erläuterung zu Zielen der Nutzwertanalyse:

<p>Prävention verbessern heißt z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausbau gesundheitlicher Infrastruktur</li> <li>– Bewusstsein für präventive Gesundheit stärken</li> </ul> <p>Kurative Pflege und Rehabilitation verbessern heißt z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausbau teilstationäre Hilfe</li> <li>– Individueller Pflegeplan</li> <li>– Ausbau betreutes Wohnen</li> <li>– Ausbau gerontopsychiatrische Versorgung</li> <li>– Bessere Betreuung älterer Migranten</li> <li>– Institutionalisierung der Altenhilfekoordination</li> </ul> <p>Erfolgreiches Altern fördern heißt z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufklärung gesundheitliche Risiken</li> <li>– Integrierte Lebensweise fördern</li> <li>– Förderung Seniorenwohngemeinschaften</li> <li>– Förderung elektronische Kommunikation</li> <li>– Förderung inter-generatives Wohnen</li> </ul>	<p>Pflegeumfeld verbessern heißt z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Förderung betreutes Wohnen</li> <li>– Neue Formen informeller Hilfen aufbauen</li> <li>– Vereinbarkeit Beruf und Pflege verbessern</li> </ul> <p>Koordination verbessern heißt z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Formelle Unterstützung</li> <li>– Informelle Unterstützung</li> <li>– Schnittstelle formelle und informelle Unterstützung</li> </ul>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 3.6 Ergebnisse des Workshops (Pretest) mit Durchführung einer Nutzwertanalyse im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Ausschnitt)

In dem mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMFSFJ als Pretest durchgeführten Workshop wurden zunächst die Problem- und die Zielanalyse diskutiert und modifiziert. Im Anschluss daran wurde exemplarisch eine Nutzwertanalyse am Regelungsbereich „individuelle Hilfeplanung“ (vgl. 3.1 f) durchgeführt. Die Ergebnisse werden hier in Ausschnitten dargestellt.

#### Problemanalyse

Es wurde betont, dass wichtige Probleme der Altenhilfe in der oben aufgeführten Problemanalyse (vgl. 3.1) festgehalten und dass damit auch wichtige Bereiche eines Altenhilfestrukturgesetzes benannt sind. Ergänzt werden sollte die Problemanalyse um den Bereich der „hauswirtschaftlichen Versorgung“. Von zentraler Bedeutung für die Optimierung der Altenhilfe durch ein Altenhilfestrukturgesetz sei eine Verbesserung der Koordination im formellen und im informellen Altenhilfebereich sowie zwischen diesen Bereichen (vgl. 3.1.g). Wichtig sei im informellen Bereich zudem über die Ergebnisse der oben skizzierten

Problemanalyse hinaus eine Aktivierung und Unterstützung der Hilfeleistenden. Demgegenüber seien im Altenhilfestrukturgesetz keine konkreten Planungsvorgaben für den Ausbau einer altengerechten Infrastruktur vorzusehen (vgl. 3.1.e). Insgesamt gilt für die Problemanalyse, dass bei ihrer weiteren Ausführung und Vertiefung die Rollen bzw. die Lebenslagen der Geschlechter zu beachten sind (Gender Mainstreaming). So sei beispielsweise als Einstieg in das Problemfeld „Mangel an Pflegekräften“ (vgl. 3.1 h) die Frage zu stellen, wie sich dieser Mangel an Pflegekräften unter Gender-Aspekten darstellt und welche Maßnahmen zu seiner Behebung daraus abzuleiten und zu entwickeln sind.

#### Exkurs: Gender Mainstreaming und Gesetzesfolgenabschätzung

Im Kontext dieser Diskussion entstand die Frage, wie Gender Mainstreaming in der Gesetzesfolgenabschätzung allgemein zu berücksichtigen sei. Festgehalten wurde, dass die im Handbuch und im Leitfaden dargestellten Verfahren, Methoden und Instrumente prinzipiell offen für die Berücksichtigung des Gender-Aspektes sind. So sei z.B. in der System-, Problem- und Zielanalyse immer zu klären, welche Bedeutung der Gender-Aspekt für das konkrete Gesetzesvorhaben hat. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass der Gleichstellung von Frauen und Männern durch (grund-)rechtliche Festsetzungen und der Vorgabe in § 2 GGO ein besonderes Gewicht eingeräumt worden ist: Sie ist Staatsziel und außerdem Leitprinzip der GGO. Zum anderen wird die Bedeutung des gleichstellungspolitischen Ziels bei einzelnen Gesetzesvorhaben unterschiedlich sein. So wird bei einem Datenschutzauditgesetz der Gender-Aspekt wahrscheinlich von anderer Bedeutung sein als beim hier behandelten Altenhilfestrukturgesetz. Das Ausmaß der Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte ist abhängig vom Regelungsgegenstand. Da es sich bei der Gleichstellung der Geschlechter um eine Querschnittsaufgabe der Politik und um ein Staatsziel handelt, wäre es wünschenswert, wenn die besondere Beachtung des Gender-Aspektes innerhalb der Gesetzesfolgenabschätzung sichergestellt werden könnte.

#### Zielanalyse

Die Analyse von Zielen und die Erstellung eines Zielbaumes wurde im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung für notwendig erachtet.

Bezüglich des hier - im Rahmen der methodisch ausgerichteten Überprüfung des Handbuches und des Leitfadens - erstellten Zielbaumes zur Altenhilfe seien allerdings weitere fachliche und politische Erörterungen und Zielbestimmungen angezeigt, die zu einer Modifikation des Zielbaumes führen würden.

#### Durchführung der Nutzwertanalyse

Aus zeitlichen Gründen konnte die Nutzwertanalyse nicht für die vorgestellten Regelungsalternativen als Ganzes durchgeführt werden. Schon der zeitliche Aufwand für die Darstellung der Regelungsalternativen und ihre Überarbeitung aus fachlicher Sicht hätte das vorhandene Zeitbudget (vier Stunden) gesprengt. Deshalb wurden die Ausschnitte der Regelungsalternativen ausgewählt, die sich

auf die „individuelle Hilfeplanung“ beziehen. Mit Hilfe einer Nutzwertanalyse wurden ihre Wirkungen und Folgen dann im Hinblick auf als relevant gewichtete Ziele (s. Zielbaum, Abb. 2) abgeschätzt.

Ziele:

- Situation des Hilfsbedürftigen insgesamt verbessern (35 Punkte)<sup>6</sup>
- Partizipation des Betroffenen optimieren (handelndes Subjekt) (35 Punkte)
- Infrastruktur verbessern (10 Punkte)
- Koordinierung optimieren (10 Punkte) und
- Unterstützung der Angehörigen und sonstiger Freiwilliger (10 Punkte).

Regelungsalternativen (Ausschnitt – Individuelle Hilfeplanung):

1. Nullalternative (Beibehaltung des Status quo).
2. Strikte Lösung: Rechtsanspruch auf Casemanagement. Dieses umfasst die Feststellung des Hilfebedarfs unter Ressourcenberücksichtigung, die Erarbeitung eines Hilfesettings (einschl. Hilfeplan) und die Begleitung des Umsetzungsprozesses.
3. Weiche Lösung: Verankerung eines Informations- und Beratungsanspruchs.

Abb. 8: Exemplarische Nutzwertanalyse

Zielsystem		Szenario 3					
Teilziele	Zielgewichtung	R1		R2		R3	
		Zielbeitrag	Teilnutzen <sup>7</sup>	Zielbeitrag	Teilnutzen	Zielbeitrag	Teilnutzen
Situation des Hilfsbedürftigen verbessern	35	-5	-175	+6	210	+3	105
Partizipation des Betroffenen optimieren (handelndes Subjekt)	35	-3	-105	+5	175	+2	70
Infrastruktur verbessern	10	0	0	+3	30	+1	10
Koordinierung optimieren	10	-1	-10	+8	80	+1	10
Unterstützung der Angehörigen und sonstiger Freiwilliger	10	-1	-10	+5	50	+1	10
Nutzwerte			-300		545		205
<b>Rang</b>			<b>3</b>		<b>1</b>		<b>2</b>

<sup>6</sup> Die Ziele wurden im Hinblick auf ihre Bedeutung für ein selbständiges und selbstbestimmtes Leben im Alter gewichtet. Insgesamt wurden 100 Punkte auf die fünf Ziele verteilt.

<sup>7</sup> Zielgewicht des Teilziels multipliziert mit Zielbeitrag ergibt den Teilnutzen.

In einem Diskussionsprozess zwischen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops wurden die Ausschnitte der Regelungsalternativen in ihren Auswirkungen erörtert und anschließend ihre Zielbeiträge auf einer Skala von – 10 bis + 10 bewertet. Dabei wurde das wahrscheinlichste Szenario nach Blinkert und Klie (vgl. 3.4; Szenario 3) berücksichtigt<sup>8</sup>, um sich in eine altenhilfe-relevante Zukunft zu versetzen. Die Abb. 8 gibt die Ergebnisse der Nutzwertanalyse wieder.

Mit Hilfe der Nutzwertanalyse wurde deutlich, dass die Regelungsalternative 2 (Casemanagement) nach Abschätzung der Teilnehmenden am Workshop den größten Zielbeitrag für das Problemfeld „individuelle Hilfeplanung“ liefert, gefolgt von Regelungsalternative 3 (Informations- und Beratungsmaßnahmen). Eine deutliche Verschlechterung gegenüber der heutigen Situation ist bei Beibehaltung des Status quo unter Berücksichtigung des Szenarios 3 zu erwarten. Es ist zu beachten, dass mit der Nutzwertanalyse eine Verengung auf die Zielerreichung als Prüfkriterium einhergeht. Die Einbeziehung weiterer Kriterien wie das Kosten-Effektivitäts-Verhältnis könnte zu einer Relativierung der Ergebnisse führen.

#### **4. Methodische Ergebnisse der Pilotierung und Vorschläge für das weitere Vorgehen**

Das Handbuch und der Leitfaden haben sich für die pGFA am Beispiel des Regelungsvorhabens „Altenhilfestrukturegesetz“ als übertragbar und anwendbar erwiesen. Gemäß den dortigen Angaben wurden zunächst eine Problem- und eine Zielanalyse durchgeführt. Dies geschah mittels Kreativitätstechniken auf der Grundlage einer Auswertung von Gutachten und von Beschreibungen avisierten Pilotprojekte, die vom BMFSFJ initiiert wurden sowie weiterer Quellen (z.B. Fachliteratur, Internet-Recherche). Es zeigte sich, dass Handbuch und Leitfaden offen sind für Fragestellungen des Gender Mainstreamings.

Auf der Basis der Analysen des Regelungsfeldes konnten Regelungsalternativen entwickelt werden, die einer begrenzten Folgenabschätzung mittels einer Nutzwertanalyse unterzogen werden könnten.

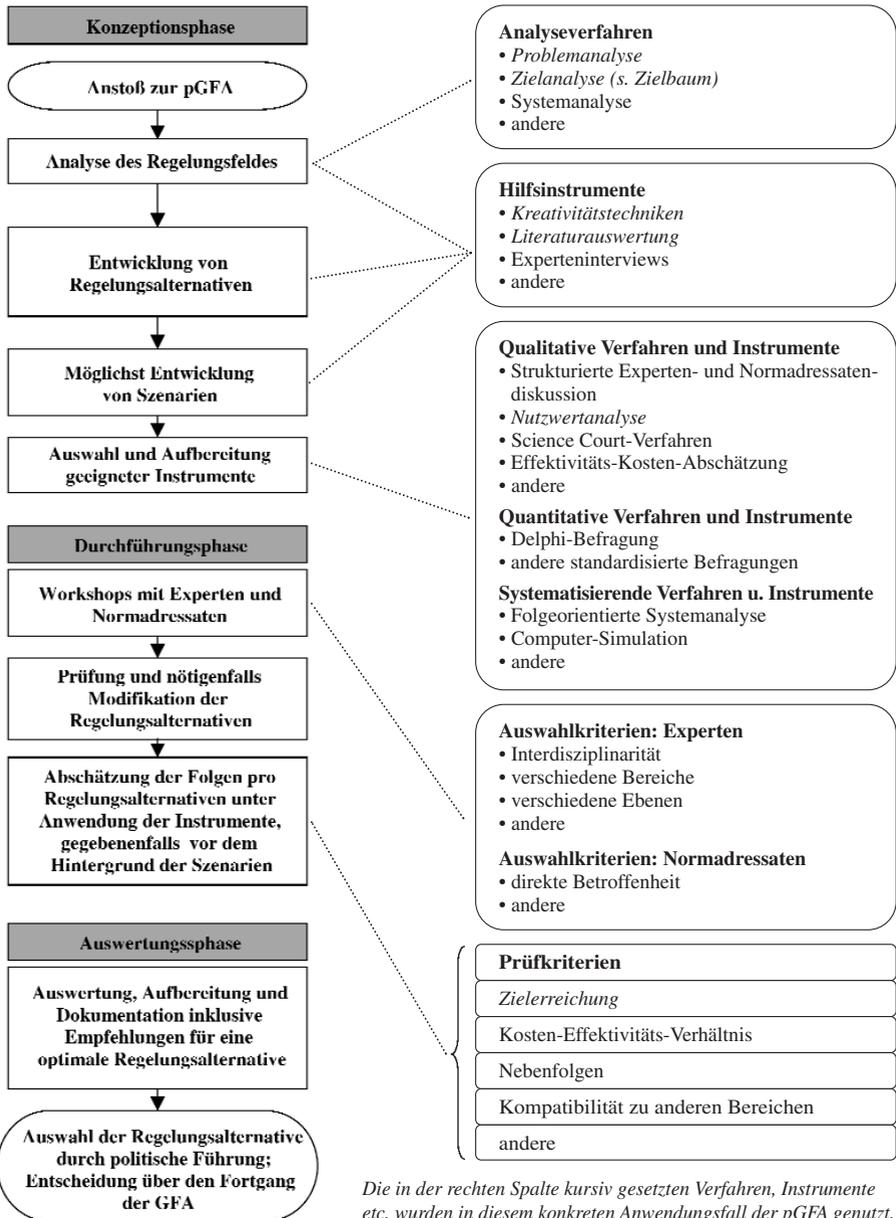
In dem o.g. Workshop im BMFSFJ wurde angemerkt, dass sowohl die Analysen als auch die Regelungsalternativen einer weiteren fachlichen Überarbeitung durch das Ministerium bedürfen. Aus methodischer Sicht wurde die Vorgehensweise der pGFA-Altenhilfestrukturegesetz als richtig erachtet, was sich auch in der Durchführung der Nutzwertanalyse zeigte, die in begrenztem Umfang für ausgewählte Aspekte durchgeführt wurde.

Einen Überblick über den Ablauf und die angewandten Instrumente der pGFA am Beispiel des Altenhilfestrukturegesetzes gibt Abb. 11.

---

<sup>8</sup> Dieses Szenario kann nach Blinkert und Klie als das wahrscheinlichste Szenario gelten, da es am ehesten den gegenwärtig beobachtbaren Trends des sozialen Wandels angepasst ist.

Abb. 11: Ablauf und angewandte Instrumente der pGFA-Altenhilfestrukturgesetz



## Vorschläge für ein weiteres Vorgehen

Aus den Ergebnissen des Workshops lässt sich folgender Vorschlag für ein weiteres Vorgehen ableiten:

1. sollte die Problemanalyse erweitert und vertieft werden, insbesondere wären hierbei Fragestellungen des Gender Mainstreamings zu beachten
2. sollten die Zielanalysen durch eine Rückkoppelung mit der politischen Führung präzisiert werden
3. sind die Regelungsalternativen im Hinblick auf die Ergebnisse der durchgeführten Analysen zu modifizieren
4. sollte ein Workshop mit externen Experten und Expertinnen (z. B. Wissenschaft, Pflegedienst, Träger der Altenhilfe) und direkt Betroffenen (z. B. Senioren und Seniorinnen, Angehörige) durchgeführt werden. Neben der Zielerreichungsqualität<sup>9</sup> der Regelungsalternativen, die unter anderem mit der Nutzwertanalyse geprüft werden kann, sollten auch weitere Prüfkriterien (z.B. Kosten-Effektivitäts-Verhältnis, Nebeneffekte) beachtet werden. Zusätzlich zu den Workshops und der Nutzwertanalyse ist die Nutzung anderer Erhebungsverfahren (z.B. Delphi-Befragung) empfehlenswert.

---

<sup>9</sup> Die Gleichstellung der Geschlechter (Gender Mainstreaming) könnte als Ziel des Gesetzes bei der Folgenabschätzung mitgeprüft werden.

## **IV.1 b) Vorausschauende – prospektive – Gesetzesfolgenabschätzung bei dem Regelungsvorhaben Unternehmenssteuerrecht (hier: Einführung einer allgemeinen Entstrickungsklausel)**

(Bundesministerium der Finanzen, BMF)

### **1. Einordnung**

Vom Bundesministerium der Finanzen wurde zur praktischen Erprobung des Handbuchs zur GFA der Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts, das auf der Grundlage des Berichts der Bundesregierung (Bundesministerium der Finanzen) an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts (vom 18. April 2001) erstellt wurde, vorgeschlagen. Bei der Analyse der vom BMF gewählten Vorgehensweise zur Erstellung des Berichts zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts hat sich gezeigt, dass schon hier wichtige Instrumente der pGFA angewandt wurden (s. Abschnitt 2.). Da das Gesetz zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts schon am 15. August 2001 abschließend vom Kabinett beraten wurde, bezieht sich die folgende exemplarische Anwendung der GFA im Wesentlichen auf eines der im Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages genannten Regelungsvorhaben im Rahmen der noch zu verwirklichenden Fernziele: der Regelung zur steuerlichen Entstrickung

Untersuchungsmethode ist aufgrund der vorausschauenden Zielsetzung der Darstellung die prospektive GFA (pGFA).

Bei der Erstellung eines im wesentlichen auf den Erkenntnissen des Regierungsberichts basierenden exemplarischen Untersuchungsdesigns (pGFA) zur Entstrickung hat sich die im Handbuch zur GFA vorgeschlagene Methodik als praxistauglich erwiesen.

### **2. Ausgangslage**

#### **Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung**

Die mit dem Steuersenkungsgesetz verbundene Strukturreform bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften (Angleichung an europäischen Integrationsprozess und Verbesserung der Transparenz) erfordert eine Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts.

#### **Bisherige Vorgehensweise bei der Entwicklung einer gesetzlichen Regelung**

Mit diesem Themenkomplex wurden Arbeitsgruppen aus Vertreterinnen und Vertretern der Länderverwaltungen, eine Arbeitsgruppe des BDI und eine des DIHT befasst. Diese Arbeitsgruppen haben Positionspapiere erstellt, die von einer

Expertinnen/Expertengruppe (Vertreter der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Verwaltung, der Kommunalen Spitzenverbände, u.a.) zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen erörtert wurden. Diese Vorgehensweise entspricht der im Handbuch vorgesehenen Problemanalyse in Form von Workshops mit Normanwenderinnen und anwendern, Normbetroffenen und externen Expertinnen und Experten, mit der die vielfältigen Veränderungserfordernisse im Regelungsfeld (auch schon vor dem Hintergrund von Prüfkriterien wie z. B. Praktikabilität) identifiziert werden können (Handbuch S. 21).

### **Erste Vorschläge (BMF)**

Auf der Grundlage dieser Problemanalyse hat das Bundesministerium der Finanzen den „Bericht zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts“ erstellt. Im Ergebnis schlägt das Bundesministerium der Finanzen vor:

1. Die Verwirklichung von Nahzielen, die durch die Neuregelungen konkreter Bestimmungen im Regelungsfeld noch in dieser Legislaturperiode erreicht werden soll.
2. Die Befassung mit weitergehenden Vorschlägen der Expertinnen/Expertengruppe, die mittelfristig genauer analysiert werden sollten. Diese Analysen sollten dann als Grundlage für künftige gesetzliche Regelungen dienen.

Daraus lässt sich die in Abb. 1 skizzierte Vorgehensweise ableiten.

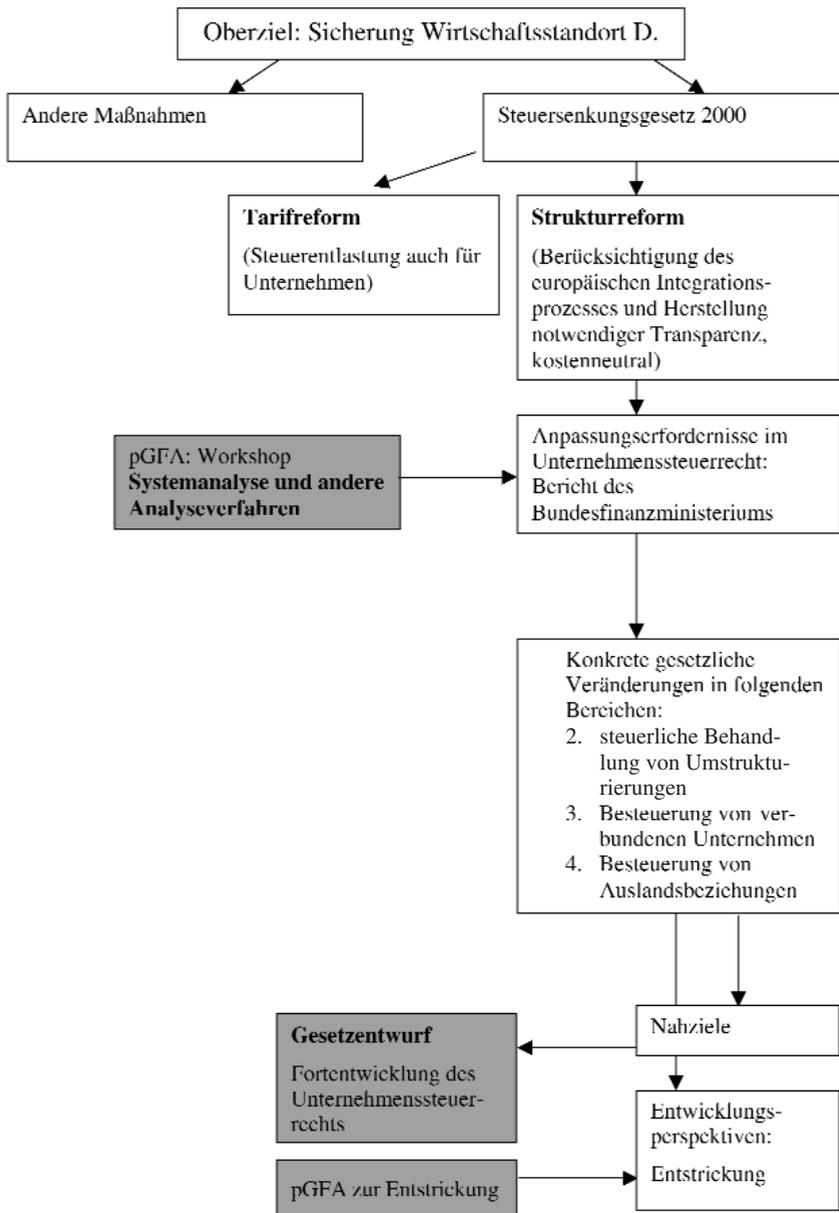
### **3. Vorgehensweise**

Die im Bericht zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts aufgeführten Nahziele wurden schon im Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts (UntStFG) festgeschrieben. Im folgenden soll aus dem Bereich der Entwicklungsperspektiven am Beispiel der Regelungsabsicht „Einführung eines allgemeinen Entstrickungstatbestandes“ exemplarisch eine an der im Handbuch dargestellten Methodik orientierte Vorgehensweise zu einer pGFA „allgemeiner Entstrickungstatbestand“ entworfen werden. Die an den einzelnen Arbeitsschritten einer pGFA angelehnte Darstellung wird allerdings nur vorläufigen Charakter besitzen, da zur vollständigen inhaltlichen Durchdringung des Regelungsfeldes „Entstrickung“ eine vertiefende, über den Regierungsbericht hinausgehende Analyse des Regelungsfeldes vorgenommen werden muss<sup>1</sup>. Erst danach wird sich ein verbindliches Untersuchungsdesign für eine pGFA entwickeln lassen. Nichts desto trotz kann schon heute eine an der pGFA-Methodik orientierte Vorgehensweise entworfen werden, die die einzelnen (methodischen) Arbeitsschritte dokumentiert, die aber gleichzeitig aufgrund des aktuellen Kenntnisstandes zur Entstrickung keine inhaltlichen Festlegungen treffen kann. Entsprechend sind die hier genannten inhaltlichen Ausgestaltungen nur als die Methodik verdeutlichenden exemplarischen Festlegungen zu verstehen.

---

<sup>1</sup> Zu der vertiefenden Problemanalyse s. unter 1. im nächsten Abschnitt.

Abb. 1: Generelle Vorgehensweise „Fortentwicklung Unternehmenssteuer“



### **3.1. Problem- und Zielanalyse (Entstrickung)**

Die Auslotung des Regelungsfeldes erfolgt generell durch eine Problem- und Zielanalyse, die im Falle der Entstrickung durch die Kriterien Regelungsnotwendigkeit und Regelungsabsicht konkretisiert werden.

#### a) Regelungsnotwendigkeit:

Ausgangspunkt für die Ermittlung der Regelungsnotwendigkeit ist die gegenwärtige Rechtslage. Danach bezeichnet Steuerentstrickung einen Vorgang, durch den in Wirtschaftsgütern gebildete stille Reserven der Besteuerung entzogen werden. Die steuerliche Behandlung solcher Entstrickungsvorgänge ist bisher nicht einheitlich geregelt; es gibt also keinen rechtsverbindlichen allgemeinen Grundsatz, der bei Entstrickungsvorgängen eine Besteuerung auslöst. Entstrickungsvorgänge werden heute durch Einzelvorschriften (z. B. ASTG, UmwStG, KStG, EStG) geregelt, die keine einheitliche steuerliche Behandlung von Entstrickungsfällen gewährleisten. Die bestehenden Einzelvorschriften sollen in einer Neuregelung ersetzt werden durch eine allgemeine Entstrickungsklausel, „die die Grundgedanken der bisherigen Einzelbestimmungen als allgemeines Prinzip festschreibt“.<sup>2</sup>

#### b) Regelungsabsicht

Mit der Neuregelung soll somit eine Rechtsvereinheitlichung erfolgen, die Vereinfachung, Gleichmäßigkeit der Besteuerung und Systemgerechtigkeit bewirkt. Eine allgemeine Entstrickungsklausel hätte darüber hinaus den Vorteil, dass auch neuartige und noch unerkannte Fälle miterfasst werden könnten.

#### c) Vertiefung und Ergänzung der Problemanalyse

Allein auf der Grundlage dieser Feststellungen ist eine inhaltliche, verbindliche Festlegung von Regelungsalternativen nicht möglich, da z. B. weder gegensätzliche Einzelregelungen mit in die Betrachtung einbezogen werden, noch zur Zeit nicht geregelte Fallkonstellationen. Die durch die Problemanalyse gewonnenen Erkenntnisse sind durch weitergehende Analysen zu vertiefen und zu ergänzen. Hierzu sollten – analog zur Vorgehensweise bei den Vorarbeiten zur Erstellung des Berichts zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts – eine Expertinnen/Expertengruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder und Expertinnen/Expertengruppen mit externen Fachleuten aus der Wirtschaft, den Verbänden, der Kommunen, der Forschung u.a. gebildet werden. Diese könnten anschließend in einem oder mehreren gemeinsamen Workshops eine verbindliche System- und Problemanalyse erstellen.

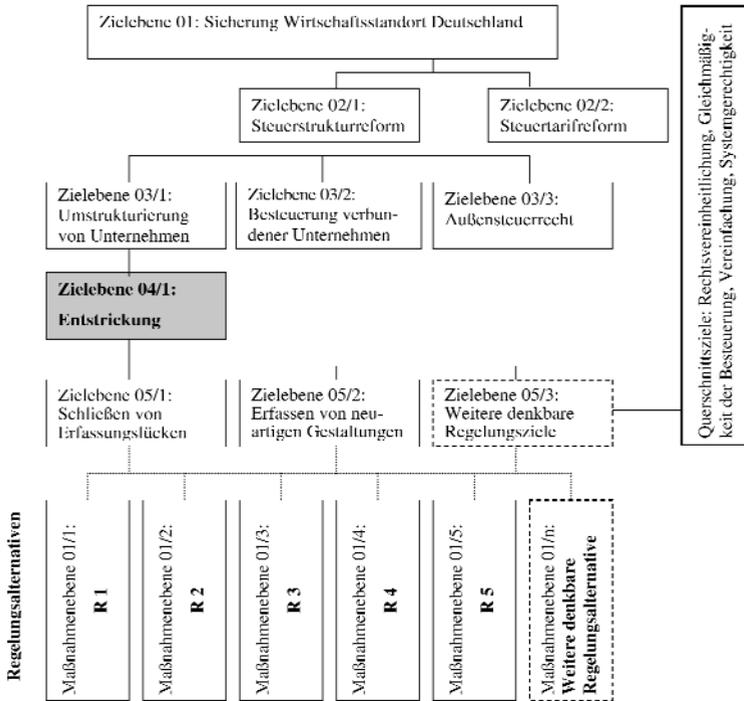
#### d) Ermittlung und Operationalisierung der erwünschten Regelungsziele:

(evtl. mittels Zielbaum): Die sich anschließende Zielanalyse (s. dazu Zielbaum Abb. 2) sollte durch das BMF auf der Grundlage der politischen Ziele sowie der Ergebnisse der System- und Problemanalyse erfolgen.

---

<sup>2</sup> Bericht BMF S. 35.

Abb. 2: Vorläufiger Zielbaum „Entstrickung“<sup>3</sup>



### 3.2 Entwicklung von Regelungsalternativen

In einem nächsten Schritt sind Regelungsalternativen unter Berücksichtigung der Querschnittsziele (Rechtsvereinheitlichung, Vereinfachung, Gleichmäßigkeit der Besteuerung und Systemgerechtigkeit) zu entwickeln.

Hier wäre es denkbar, von folgenden Regelungsalternativen auszugehen (exemplarisch):

**R 1:** Allgemeine Entstrickungsklausel, die alle bestehenden Einzelregelungen ersetzt und neuartige und bisher unerkannte Gestaltungen miterfasst (Maximalregelung).

**R 2:** Entstrickungsklausel, die als Auffangtatbestand neben die bestehenden Regelungen tritt und nur bisher ungeregelte Fälle erfasst (Mindestregelung)

**R 3:** Allgemeine Entstrickungsklausel, die eine Vielzahl von bisher bestehenden Einzelfallregelungen ersetzt, neben der aber für bestimmte Fälle noch spezielle Einzelregelungen gelten können.

<sup>3</sup> Es handelt sich um eine exemplarische Darstellung und nicht um die Vorwegnahme einer erst noch zu erstellenden vertieften Zielanalyse.

**R 4:** Entstrickungsklausel als Auffangtatbestand, die aber einige heute noch bestehende Einzelfallregelungen ersetzt.

**R 5:** Null-Alternative (keine Neuregelung, Beibehaltung des Status quo).

Die Regelungsalternativen R 3 und R 4 können auch als gegensätzlich ausgerichtete Mischformen von R 1 und R 2 interpretiert werden.<sup>4</sup>

### **3.3 Folgenabschätzung und Bewertung der Regelungsalternativen**

Aufgrund der ausgewählten Regelung („Entstrickung“) und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Problem- und Systemanalyse sowie der Ausgestaltung der Regelungsalternativen können folgende Prüfkriterien als relevant identifiziert werden:

a) **Zielerreichung:** Im Falle der einzelnen Regelungsalternativen zur Entstrickung wird die Zielerreichung (aufgrund der Komplexität der Regelungsmaterie) wesentlich von der praktischen Anwendbarkeit der den Regelungsalternativen zugrunde liegenden Regelungsideen abhängen. Daher erscheint es hier sinnvoll, schon im prospektiven Bereich die Zielerreichbarkeit in Richtung auf eine Prüfung der Praktikabilität der Regelungsalternativen zu operationalisieren<sup>5</sup>. Hierbei wären beispielsweise folgende Fragen relevant: Lassen sich alle denkbaren Fälle mit der Klausel bearbeiten? Findet tatsächlich eine Vereinfachung in der Bearbeitung unterschiedlichster Fälle statt? Lässt sich eine allgemeine Entstrickungsklausel, die aufgrund des äußerst komplexen Regelungsfeldes sehr abstrakt formuliert werden müsste, im Einzelfall tatsächlich problemlos anwenden?

b) **Kosten:** Beim Bewertungskriterium der durch die Regelung entstehenden ‘Kosten sind hier insbesondere die zu erwartenden Verteilungswirkungen auf den politischen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) relevant. Auch wegen des Erfordernisses der Kostenneutralität müssten die finanziellen Auswirkungen der Alternativen R 1 bis R 4 mit denen der Regelungsalternative R 5 verglichen werden). Es ist empfehlenswert, möglichst viele signifikante Effekte bei Steuerpflichtigen und bei der Finanzverwaltung zu ermitteln und die Regelungsalternativen dann

---

<sup>4</sup> Die Entwicklung von Szenarien – wie sie im Regelfall einer pGFA vorgesehen ist (Handbuch S. 15f., 59f., 81) – wäre auch bei der Neuregelung zur Steuerentstrickung prinzipiell möglich: z.B. unterschiedliche Annahmen über die Geschwindigkeit und Tiefe des europäischen und/oder globalen ökonomischen Integrationsprozesses oder unterschiedliche Annahmen über den Verlauf ökonomischer Konjunkturen; allerdings dürfte im Falle der Neuregelung zur Steuerentstrickung schon die Durchdringung des Regelungsfeldes im Hinblick auf die Folgenabschätzung verschiedener Regelungsalternativen einen sehr hohen Komplexitätsgrad aufwerfen.

<sup>5</sup> Aufgrund der deutlichen Unterscheidung der Regelungsalternativen hinsichtlich ihrer Regelungsidee und der damit verbundenen klaren Unterscheidbarkeit im praktischen Vorgehen, lassen sich in diesem Falle schon Instrumente anwenden, die in aller Regel erst bei Vorliegen einer ausformulierten rechtsförmigen Regelung – das heißt – in der bGFA Verwendung finden. Dies zeigt sich in der Prüfung der Regelungsalternativen im Hinblick auf ihre grundsätzliche Praktikabilität (als Hinweis auf das Kriterium der Zielerreichung) und in der Möglichkeit, schon die Regelungsalternativen einem spezifischen Praxistest zu unterziehen.

auch unter diesem Aspekt der groben (Um-)Verteilungswirkungen zu bewerten mittels Effektivitäts-Kosten-Abschätzung (EKA) (Handbuch S. 31f., S. 71ff.).

c) Maßstab für die Qualität einer Regelungsmöglichkeit sind ferner die innere **Konsistenz** der Regelungsalternative (einheitlicher Grundgedanke und allgemeines Prinzip) sowie die **Kompatibilität** zu anderen Regelungen der Unternehmensbesteuerung und zu neueren Entwicklungen, z. B. zunehmende europäische (EU-Rechtskonformität) und globale (internationale Standards) Integration. Die Abschätzung der einzelnen Alternativen könnte mittels eines strukturierten Erhebungsinstrumentes (Fragebogen) bei Normanwenderinnen- und Normanwendern und Normbetroffenen durchgeführt werden; in Einzelaspekten ergänzt durch Expertinnen- und **Experteninterviews**. Alternativ dazu wäre es auch möglich, in einem **Workshop** der oben genannten Zusammensetzung (Expertinnen- und Expertengruppen zur Erstellung der System- und Problemanalysen) die Regelungsalternativen entsprechend der Prüfkriterien auf ihre Folgen und Nebeneffekte abzuschätzen und zu bewerten. Dabei ließen sich auch Abschätzungsmatrizen und die Nutzwertanalyse als strukturierte Bewertungshilfe einsetzen (Handbuch S. 23ff., 62ff. und 82ff.) Im Anschluss daran wäre (hier vorgreifend auf die bGFA) insbesondere für das Prüfkriterium der Praktikabilität die Durchführung eines vereinfachten Praxistests zu empfehlen, anhand dessen ausgewählte Fälle exemplarisch nach den Ausformulierungen der angestrebten Neuregelung zu bearbeiten wären (s. dazu Tabelle 1).

#### **4. Methodische Ergebnisse und Vorschläge für das weitere Vorgehen (Übergänge zur bGFA)**

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass sich die im Leitfaden und im Handbuch zur GFA niedergelegten Vorgehensweisen auch für das Regelungsvorhaben „Entstrickung“ im Bereich der Fortentwicklung der Unternehmensbesteuerung anwenden lassen. Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass sich aufgrund der grundsätzlich differenten Regelungsalternativen in diesem Fall die Besonderheit ergibt, dass schon im prospektiven Bereich ein Einsatz von Instrumenten sinnvoll erscheint, die typischerweise erst in der bGFA Verwendung finden (Prüfung der Praktikabilität als Hinweis zur Zielerreichung und spezifischer Praxistest).

##### **Vorschläge für das weitere Vorgehen**

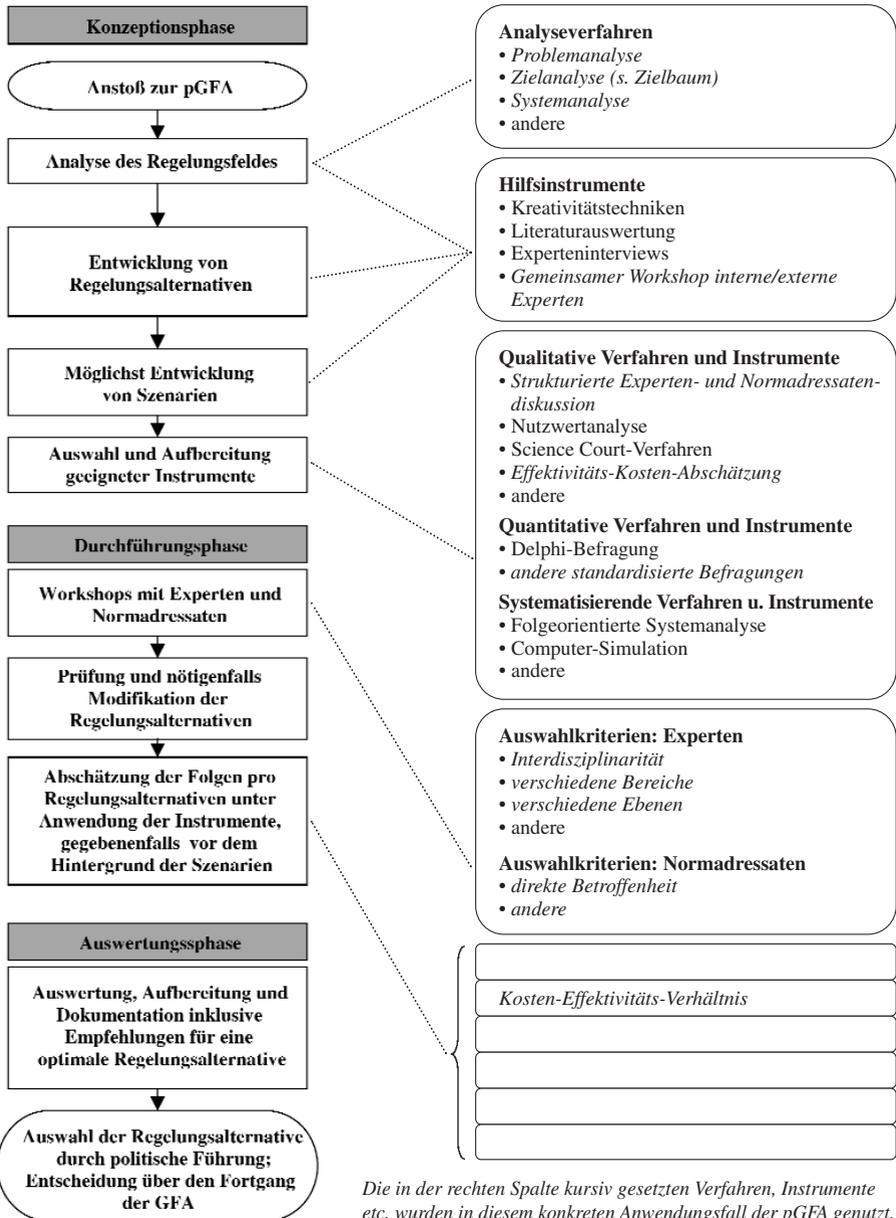
Eine abschließende Abschätzung und Folgenbewertung der favorisierten Regelungsalternative würde nach Abschluss der rechtsförmigen Ausgestaltung schwerpunktmäßig die steuerlichen Auswirkungen (Kosten) auf Basis der gegenwärtigen Rechtslage würdigen (Status-quo-Vergleich) und außerdem einen umfassenden Praxistest nahe legen (vgl. dazu dann die Vorschläge zur begleitenden GFA, Handbuch, S. 89ff.)

**Tabelle 1: Exemplarischer Praxistest „Entstrickung“**  
(s. hierzu auch Handbuch, Teil 2, S. 128ff. insb. S. 131)<sup>6</sup>

Nr.	Was? (= Beschreibung Arbeitsschritt)	Praxistest zu einer Neuregelung „Entstrickung“
01	<b>Auswahl</b> der zu testenden <b>Normen/Ausschnitte</b> eines Gesetzentwurfes	z. B. Vorformulierung einer allgemeinen Entstrickungsklausel.
02	Bestimmung der <b>Testziele und der Prüfkriterien</b> (auch hinsichtlich späterer Auswertung)	Anwendbarkeit der Regelung auf spezifische Fälle von Umstrukturierungstatbeständen bei Unternehmen, allgemeine Vollzugspraktikabilität.
03	Ermittlung und Aufbereitung testgeeigneter <b>Fälle und Ereignisse</b> ; ggf. mit Verhaltensannahmen spezieller Normadressaten	Unterschiedliche ausgewählte Fälle aus der bisherigen Praxis (Einzelfallregelung) und neue Fälle bisher noch nicht erfaßter Entstrickungstatbestände, Unternehmensumstrukturierungen auf europäischer und globaler Ebene.
04	Festlegung der zu <b>beteiligten Normadressaten</b> (einschl. Repräsentationsgrad, räumlicher Verteilung)	Repräsentative Auswahl von Finanzverwaltungen (Bund, Länder, Kommunen), insbesondere Vollzugspersonal.
05	Systematische Beschreibung des („idealen“) <b>Testverlaufs</b> Abfolge mit Varianten Umfang der Bearbeitung und Zeitspannen	„Fahrplan“ der zu testenden Fälle mit alternativen Verzweigungen je nach Testverlauf; drei Phasen, wobei die Ergebnisse der Fallbearbeitung nach jeder Phase der Steuerungseinheit vorgelegt werden müssen, die Steuerungseinheit entscheidet über die weiteren (evtl. geänderten) Rahmenbedingungen für die weitere Bearbeitung der Fälle.
06	Erstellung der <b>Testunterlagen</b> aufbereitete Fälle / Ereignisse (mit Zeitangaben) Arbeitsanweisungen (Vorgaben, Bearbeitungsmodi) Formblätter (Arbeitsbogen, Fragebogen)	Aktuelle Fälle aus der bisherigen Praxis und Konstruktion neuartiger Umstrukturierungsgestaltungen von privaten Unternehmen, insb. unter Berücksichtigung der europäischen und globalen Ebene, Entwicklung von Formblättern zur Dokumentation des Testverlaufs, Formblätter zur laufenden Dokumentation der Fallbearbeitung vor Ort.
07	Festlegung der <b>Durchführungsorganisation</b> Vortest/Haupttest Steuerungseinheit für Testablauf	Die einzelnen Fälle werden von den zuständigen Finanzverwaltungen entsprechend der Neuregelung bearbeitet, evtl. parallel zu den „realen“ Fällen, die noch der alten Regelungen entsprechend bearbeitet werden müssen. Die zentrale Steuerungseinheit wird gebildet aus Vertretern des BMF, der Beraterschaft und der Wissenschaft. Gegebenenfalls Expertengruppe aus der Privatwirtschaft als testbegleitender Beirat.
08	<b>Auswertung mit Empfehlungen</b> , ggf. Änderungen des Referenten-Entwurfs oder Bestätigung	Auswertung des Praxistests nach Einzelfällen und/oder kumulativ durch zentrale Steuerungseinheit, auch durch abschließenden Workshop aller Beteiligten, Dokumentation der Vollzugsprobleme und evtl. Vorschläge zur Verbesserung des Entwurfs.

<sup>6</sup> Hinweis: Üblicherweise werden Praxistests und Planspiele als Prüfinstrumente der bGFA eingesetzt. Es kann aber ratsam sein, bei Materien hoher Vollzugskomplexität (wie z. B. bei R 1) schon als Teil der pGFA einen speziellen Praxistest vorzunehmen. Empfohlen wird ein reduziertes Verfahren, eine Art Pretest. S. dazu auch Anm. 5.

Abb. 3: Empfohlene Vorgehensweise für ein pGFA – hier Steuerentstrickung



Die in der rechten Spalte kursiv gesetzten Verfahren, Instrumente etc. wurden in diesem konkreten Anwendungsfall der pGFA genutzt.

## IV.2 BEGLEITENDE GESETZESFOLGEN-ABSCHÄTZUNG<sup>1</sup>:

### *IV.2 a) Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung bei dem Regelungsvorhaben Änderung des Wahlstatistikgesetzes (hier: Einbeziehung der Briefwahlstimmen in die repräsentative Wahlstatistik)*

(Bundesministerium des Innern, BMI)

#### 1. Einordnung

Die praktische Erprobung von Leitfaden und Handbuch im Vorfeld der Änderung des Wahlstatistikgesetzes<sup>2</sup> erfolgte in Form intensiver Beratungen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMI und ergänzender Recherchen beim Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz. Es war zu prüfen, ob und wie sich das GFA-Instrumentarium zur Unterstützung des Entwurfsprozesses einsetzen ließe. Der dieser Prüfung zugrunde liegende Gesetzentwurf wurde im Deutschen Bundestag von den Fraktionen der SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und der CDU / CSU eingebracht (BT-Drucksache 14/6538).

**Leitfaden und Handbuch erwiesen sich als passgerecht, anwendungsfreundlich und transparenzfördernd.**

Die in Leitfaden und Handbuch empfohlene Vorgehensweise konnte durch das gewählte Vorgehen des Ressorts weitgehend bestätigt werden. Zusätzliche Erweiterungen und Ergänzungen hätten ohne die gebotenen Zeitrestriktionen im Erstellungsprozess vorgenommen werden können; u. a.

- vorgängig vor dem Entwurfsstadium durch Einbeziehung von Verfahren der pGFA (Szenarien, Expertenworkshop für langfristige Folgenabschätzungen);
- während des Entwurfsstadiums durch zusätzliche systematische Erhebungen (Praktikabilität, Akzeptanz, Schnittstellenanalyse, vgl. Beispiele) im Rahmen der bGFA

#### 2. Ausgangslage

Das Wahlstatistikgesetz vom 21. Mai 1999 (WStatG) sieht die Einbeziehung der Briefwahlstimmen in die repräsentative Wahlstatistik nicht vor. Um bei einer tendenziell steigenden Zahl von Briefwählerinnen und -wählern weiterhin eine Sicherung statistisch nicht verzerrter Ergebnisse zu gewährleisten, scheint

<sup>1</sup> Im Praxistest geht es schwerpunktmäßig um die bGFA, es werden jedoch auch Elemente der pGFA mit einbezogen.

<sup>2</sup> Erstes Gesetz zur Änderung des Wahlstatistikgesetzes vom 17. Januar 2002 (BGBl. I S. 412)

künftig eine Einbeziehung der Briefwahlstimmen in die repräsentative Wahlstatistik geboten. Dabei muss die Regelung so in das gegenwärtige Wahlverfahren integrierbar sein, dass eine praktikable Verfahrensweise sichergestellt bleibt. Weiterhin darf das Wahlgeheimnis nicht berührt werden. Darüber hinaus soll auch der Einsatz von Wahlgeräten mit dem neuen Verfahren der Einbeziehung der Briefwahlstimmen in die repräsentative Wahlstatistik möglich bleiben.

### 3. Vorgehensweise und pGFA

Im ersten Abschnitt wird - orientiert an der in Leitfaden und im Handbuch vorgeschlagenen Vorgehensweise - am Beispiel der beabsichtigten Einbeziehung der Briefwahlstimmen in die repräsentative Wahlstatistik der idealtypische Verlauf des Prozesses bis zur Erstellung eines rechtsförmigen Regelungsentwurf dargestellt. Hierbei zeigt sich, dass einige wichtige Elemente von GFA im realen Prozess der Erstellung des Entwurf angewandt wurden, wie sich vor allem aus der Begründung zur Änderung des Wahlstatistikgesetzes und Recherchen beim Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz sowie durch Gespräche im BMI rekonstruieren ließ. Die folgende Darstellung nimmt diese von der Ministerialverwaltung durchgeführten Abschätzungen (als Elemente von GFA) auf und ergänzt das Untersuchungsdesign im Hinblick auf die im Handbuch vorgeschlagene Vorgehensweise bei der Erstellung einer pGFA.

Im zweiten Abschnitt (bGFA) gilt eine analoge Vorgehensweise, da auch hier schon von der Ministerialverwaltung GFA-typische Elemente in die Überprüfung des Entwurfs der Fraktionen eingegangen sind. Dementsprechend wird auch hier - systematisiert nach relevanten Prüfkriterien - eine Vervollständigung des Untersuchungsdesign vorgestellt. Sie enthält weitere Prüfinstrumente.

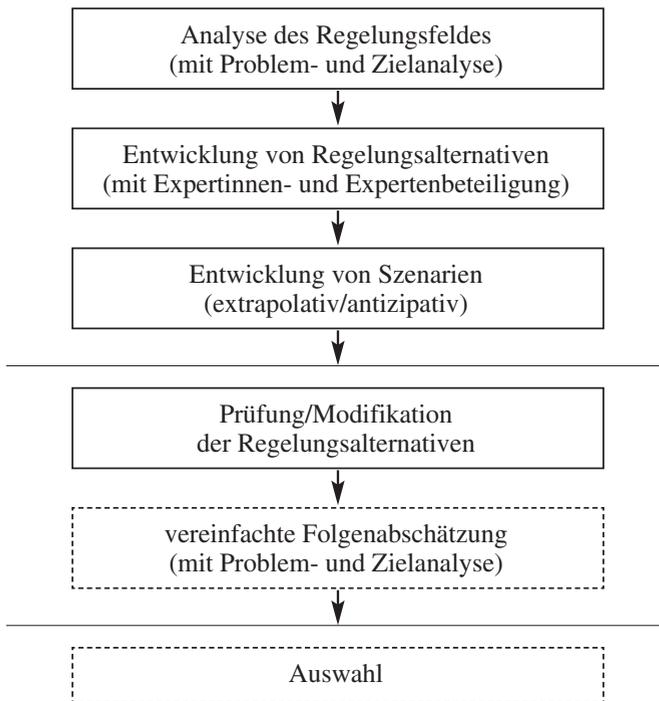
Anschließend wird eine an den einzelnen Verfahrensschritten einer bGFA orientierte Tabelle zur bGFA „Wahlstatistikgesetz“ entworfen (Tab. 2).

Die Darstellung basiert im wesentlichen auf dem Gesetzentwurf mit Begründung zur Änderung des Wahlstatistikgesetzes, der Unterrichtung des Bundesrates durch die Bundesregierung (BR-Drucksache 529/01), einem vertiefenden Informationsgespräch mit Bediensteten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz und auf ergänzenden und erläuternden Gesprächen im BMI.

Die prospektive GFA dient der Entwicklung von Regelungsalternativen, deren vergleichender Folgenbeurteilung und der daraus zu ermittelnden optimalen Regelungsmöglichkeit. Grundlage ist eine Regelungsentention. Die Betrachtungsweise ist vorausschauend (Leitfaden, S.12.)

Wegen des bereits fortgeschrittenen Verfahrens (Regelungsvorschlag liegt vor) werden hier nur wichtige Arbeitsschritte auf dem Weg zum rechtsförmigen Entwurf skizziert, also die vom tatsächlichen Prozess aus nachvollziehbare Vorgehensweise einer prospektiven GFA (ex-post-Erprobung).

Abb. 1: Ausschnitt GFA-Leitfaden: Empfohlene Vorgehensweise pGFA



Es wurden implizit die pGFA-Arbeitsschritte „Analyse des Regelungsfeldes“, „Entwicklung von Regelungsalternativen“ und ansatzweise deren „Prüfung und Modifikation“ durchgeführt, woraus sich auch die „Auswahl“ einer Regelungsalternative nachvollziehen ließ.

Der Entwurfsprozess (mit dem Gesetzentwurf selbst) folgt implizit einem extrapolativen Szenario (weitere Zunahme der Briefwählerinnen und -wähler bei weiterhin fortbestehenden signifikanten Unterschieden im Wahlverhalten von Urnen- und Briefwählerinnen und -wählern). Hier wäre empfehlenswert, auch ein antizipativ-qualitatives Szenario zu entwickeln (Handbuch S. 15 und S. 59 ff); ein Beispiel-Szenario wird hier vorgestellt.

### 3.1 Problemanalyse

Es kann festgestellt werden, dass aufgrund des unterschiedlichen Wahlverhaltens von Brief- und Urnenwählerinnen und -wählern<sup>3</sup> und der bisherigen Nicht-

<sup>3</sup> Begründungen: Korrelation von Alter und pol. Präferenzen und von Alter und Wahlbeteiligung.

berücksichtigung der Briefwahlstimmen in der repräsentativen Wahlstatistik bei einer weiteren Zunahme des Anteils der Briefwählerinnen und -wähler<sup>5</sup> zukünftig größer werdende Verzerrungen in der repräsentativen Wahlstatistik gegenüber dem tatsächlichen Wahlverhalten der Gesamtheit zu erwarten sind. Weiter weichen insbesondere die Werte zwischen repräsentativer Wahlstatistik und Umfrageergebnissen im Hinblick auf die Wahl extremistischer Parteien stark voneinander ab<sup>5</sup>.

### 3.2 Zielanalyse

Ziel der Regelung soll eine Verbesserung der Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik sein.

### 3.3 Regelungsalternativen:

Das Ziel kann vor dem oben skizzierten Hintergrund durch die Einbeziehung der Briefwahlstimmen in die repräsentative Wahlstatistik erreicht werden. Dabei muss aber sichergestellt werden, dass das Wahlgeheimnis auch bei der Feststellung der Briefwahlergebnisse in den für die repräsentative Wahlstatistik ausgewählten Briefwahlbezirken gewahrt bleibt, ebenso, dass keine Verzögerungen bei der Feststellung des Wahlergebnisses entstehen sowie der Einsatz von Wahlgeräten nicht ausgeschlossen ist.<sup>6</sup>

a) Diese Anforderungen können erreicht werden, indem Stichprobenbriefwahlbezirke ausgewählt werden, die voraussichtlich mindestens 400 Wählerinnen und Wähler aufweisen (Auswahlmaßstab für die Stichprobenbriefwahlbezirke: vorhergehende Bundestags- oder Europawahlen)<sup>7</sup>, und die **Zuordnung** der Wahlbriefe auf die Briefwahlvorstände zukünftig prinzipiell **gebietsweise** (und nicht mehr mengenorientiert) erfolgt: **Regelungsalternative R1**

Diesem möglichen Verfahren (Bildung von Briefwahlbezirken) wurden **zwei andere Verfahrensweisen (Regelungsalternativen R2 und R3)** gegenübergestellt und entsprechend den oben genannten Bedingungen (keine Verzögerung der Feststellung des Wahlergebnisses, Einsatz von Wahlgeräten, Praktikabilität des Verfahrens) geprüft.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> S. dazu unten Abschnitt „3.4 Szenarien“.

<sup>5</sup> Diese Aussage beruht u.a. auf empirischen Erkenntnissen des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

<sup>6</sup> Diese Anforderungen ergeben sich aus Schnittstellen der Neuregelung zu Bestimmungen im Grundgesetz (Art. 38 Abs. 1. Satz 1 GG), im bestehenden Wahlstatistikgesetz (§§ 2, 7 Abs. 1 WStatG), aus dem Bundeswahlgesetz (§ 35 BWG) und aus dem Europawahlgesetz (§ 4 EuWG).

<sup>7</sup> Dies gilt analog für die Urnenwahlbezirke (allerdings bezogen auf die Wahlberechtigten), wobei in den Briefwahlbezirken (nur tatsächliche Wählerinnen und Wähler) bisher eine deutlich höhere Wahlbeteiligung festzustellen war.

<sup>8</sup> S. dazu BR-Drucksache 529/01, S. 3f. und 7ff.

b) Dabei hat sich gezeigt, dass das eine Alternativverfahren (**R 2: Prüfung und Auszählung durch den Wahlvorstand des (allgemeinen) Wahlbezirks**) einen schwerwiegenden Eingriff in die bisherige Wahlorganisation (Verkleinerung der Wahlbezirke aufgrund des höheren Auszählungsaufwandes, Verteilung der Wahlbriefe auf die Wahlbezirke, Auszählung der Wahlbriefe nach der Urnenwahlzeit) mit sich bringen würde und damit aufgrund schlechterer Praktikabilität zu einer Verzögerung der Feststellung des Wahlergebnisses führen müsste. Zudem wäre der Einsatz von Wahlgeräten wegen der geringen Anzahl der Briefwähler zumindest in den Stichprobenwahlbezirken ausgeschlossen; denn eine Handauszählung der entsprechenden Briefwahlstimmen hätte zur Folge, dass das Wahlgeheimnis nicht mehr sicher gewährleistet werden kann, da die mit Unterscheidungsmerkmalen versehenen Stimmzettel möglicherweise einzelnen Briefwählern zugeordnet werden könnten.

c) Das andere Alternativverfahren (**R 3: Prüfung der Wahlbriefe und Feststellung des Prüfwahlergebnisses durch unterschiedliche Wahlvorstände: zwei Briefwahlvorstände**) wäre mit erheblichen Problemen in den Bereichen Praktikabilität und Aufwand verbunden (Transport der Wahlumschläge zwischen den zwei Briefwahlvorständen, Bildung zusätzlicher Briefwahlvorstände) und würde somit auch zu einer Verzögerung der Feststellung des Wahlergebnisses führen. Das komplizierte Verfahren, insbesondere der notwendige Transport der Wahlumschläge, könnte bei den Bürgern überdies den Eindruck erwecken, dass die Öffentlichkeit der Stimmauszählung nicht gewährleistet ist. Somit wäre aufgrund der fehlenden Akzeptanz für diese Verfahrensalternative mit einer Vermehrung von Wahleinsprüchen zu rechnen.

Die Alternativverfahren „die Übertragung der Prüfung der Wahlbriefe und der Auszählung der Stimmzettel auf den Wahlvorstand des (allgemeinen) Wahlbezirks“ und „die Aufteilung dieser Aufgaben auf zwei verschiedene Briefwahlvorstände“<sup>9</sup> könnten damit auch als Regelungsalternativen (R 2 und R 3) im Sinne der GFA-Methodik bezeichnet werden.

d) Eine Notwendigkeitsprüfung für die Regelung hat – soweit aus den dieser Untersuchung zugrundeliegenden Materialien hervorgeht – nicht stattgefunden. Entsprechend der GFA-Methodik bestünde eine Notwendigkeitsprüfung in der eingehenden Untersuchung und Folgenanalyse der **Nullalternative**, also der Beibehaltung des geltenden Rechts für die repräsentative Wahlstatistik (**Regelungsalternative R 4**).

### 3.4 Szenarien

Das in der Begründung zum Gesetzentwurf implizit unterstellte Szenario der weiteren Zunahme der Briefwählerinnen und -wähler ist rein extrapolativer und

<sup>9</sup> Begründung zum Gesetzentwurf, S. 5 (BT-Drucksache 14/6538).

quantitativer Art. Entsprechend der im Leitfaden und im Handbuch entwickelten idealtypischen Vorgehensweise für eine pGFA, wäre es sinnvoll, ein weiteres qualitatives Szenario zu untersuchen. Dieses hätte – ausgehend von der Entwicklung zur transindustriellen Gesellschaft – erstens eine Begründung für die Zunahme der Briefwählerinnen und -wähler erarbeiten und zweitens auch Aussagen über die fortgesetzte Gültigkeit des Tatbestands des unterschiedlichen Wahlverhaltens von Brief- und Urnenwählerinnen und -wählern liefern können.

Geht man davon aus, dass sich die Entwicklung der Altersstruktur fortsetzt, dann wäre eventuell mit einer stetigen Verschiedenheit der politischen Präferenzen von Brief- und Urnenwählerinnen und -wählern zu rechnen (vgl. Abb. 2 Szenarien). Allerdings werden in der transindustriellen Gesellschaft gerade an die jüngeren Mitglieder der Gesellschaft enorm erhöhte Mobilitätsanforderungen gestellt, die – zusammen mit einer weiteren administrativen Erleichterung der Briefwahl – möglicherweise zu einer Verschiebung der Altersstruktur der Briefwählerinnen und -wähler in Richtung auf eine „Verjüngung“ führen könnte mit der Folge, dass sich die Unterschiede der politischen Präferenzen von Brief- und Urnenwählerinnen und -wählern einebnen. Damit wäre eine Einbeziehung der Briefwahlstimmen in die repräsentative Wahlstatistik lediglich ein zeitlich begrenztes Erfordernis, die Novellierung somit eine Übergangsregelung.

Ein weiteres Entwicklungsszenario – ebenfalls auf der Grundlage der transindustriellen Gesellschaft – hätte neue Formen der Stimmabgabe berücksichtigen können. Hier wären vor allen Dingen die Trends zu e-voting und e-democracy zu nennen, die möglicherweise die Bedeutung der Briefwahl **langfristig** überhaupt derart reduzieren, dass eine Einbeziehung der Briefwahlstimmen in die repräsentative Wahlstatistik nicht dauerhaft erforderlich bleibt.<sup>10</sup> Nimmt man diese gesellschaftlichen Entwicklungsszenarien als wahrscheinlich an, würde sich eine Befristung der Regelung bzw. die Vorgabe einer Bewährungsprüfung (rGFA) in der Regelung selbst (nach 4-6 Legislaturperioden) anbieten. Aufgrund der Entwicklung der Altersstruktur der wahlberechtigten Bevölkerung scheint auch eine weitere Ausdifferenzierung der Alterskohorte „60 Jahre und mehr“ – unter Berücksichtigung der Vorgaben in § 4 WStatG (Regelung der Bildung von Geburtsjahresgruppen und Zusammenfassung von Geburtsjahrgängen) – sinnvoll (vgl. Abb. 3).

---

<sup>10</sup> Allerdings könnte auch durch die Einführung von e-voting **kurz- und mittelfristig** die Relevanz der Briefwahlstimmen für die repräsentative Wahlstatistik zunehmen, weil der jüngere Teil der „NichtUrnenwählerinnen und -wähler“ dann vermehrt e-voting nutzen könnte, während die älteren Wählerinnen und Wähler bei der Briefwahl bleiben. Dies hätte zur Folge, dass sich die Unterschiede in den politischen Präferenzen zwischen Briefwähler und dem Rest der Wählerinnen und Wähler kurz- und mittelfristig noch verschärfen.

Abb. 2: Szenarien (illustrativ)

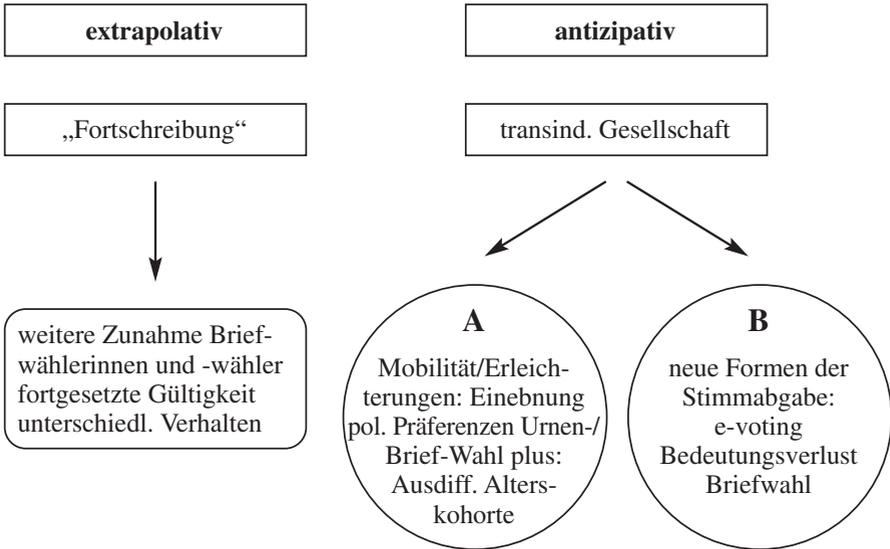


Abb. 3: Vorgeschlagene Veränderung der Altersgruppen für die Repräsentative Wahlstatistik

Altersgruppen heute	Altersgruppenaufteilung neu
18 bis unter 25 Jahre	18 bis unter 25 Jahre
25 bis unter 35 Jahre	25 bis unter 35 Jahre
35 bis unter 45 Jahre	35 bis unter 45 Jahre
45 bis unter 60 Jahre	45 bis unter 60 Jahre
60 Jahre und mehr	60 bis unter 75 Jahre
	<b>75 Jahre und mehr</b>

Zur Entwicklung der Altersgruppenaufteilung seit 1953 s. Stat. Monatshefte Rheinland-Pfalz 10/92, S. 214.

### **3.5 Prüfung der Regelungsalternativen und vereinfachte Folgenabschätzung**

Die Prüfung von Alternativverfahren durch das Bundesministerium des Innern entspricht im Prinzip der im Leitfaden und Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschlagenen Vorgehensweise (wobei als geeignetes Instrument der Prüfung und Modifikation von Regelungsalternativen zusätzlich die Durchführung eines Expertinnen/Expertenworkshops mit methodisch abgesicherten Folgenabschätzungen empfohlen wird) (Handbuch, S. 61 ff., S. 83 ff.).

Bei der vergleichenden Folgenabschätzung sollten Prüfkriterien berücksichtigt werden; hier bieten sich zweckmäßigerweise Zielerreichung, Nebenfolgen und Akzeptanz an (vgl. auch empfohlene Vorgehensweise in Abb. 4).

**Die Auswahl** der optimalen Regelungsalternative ergibt sich aus der Zusammenschau der vorgängigen Arbeitsschritte. Die methodische Ausweitung (Szenarien, Workshop mit systematisierter Folgenabschätzung und expliziter Anwendung der Prüfkriterien) hätte die pGFA verfeinert und die Ergebnisse zusätzlich abgestützt unter Berücksichtigung der Szenarien und der Prüfkriterien.

## **4. Methodische Ergebnisse und Übergang zur bGFA**

Bei der Analyse des Erstellungsprozesses des Gesetzentwurfs hat sich gezeigt, daß wichtige Elemente der pGFA schon von der Ministerialverwaltung angewandt wurden. Diese vorhandenen Elemente ließen sich problemlos in den typischen Ablauf einer pGFA einordnen. Durch die Erfassung weiterer Methoden der pGFA konnte ein systematisiertes Untersuchungsdesign (im Sinne des GFA – Handbuchs) erstellt werden. Durch dieses Vorgehen kann gezeigt werden, dass sich sowohl der Leitfaden als auch das Handbuch für das Regelungsvorhaben „Änderung des Wahlstatistikgesetzes“ als geeignet erwies (ex-post-Erprobung). In einem weiteren Schritt kann nun der ausformulierte Gesetzentwurf (BT – Drucksache 14/6538) exemplarisch einer bGFA unterzogen werden.

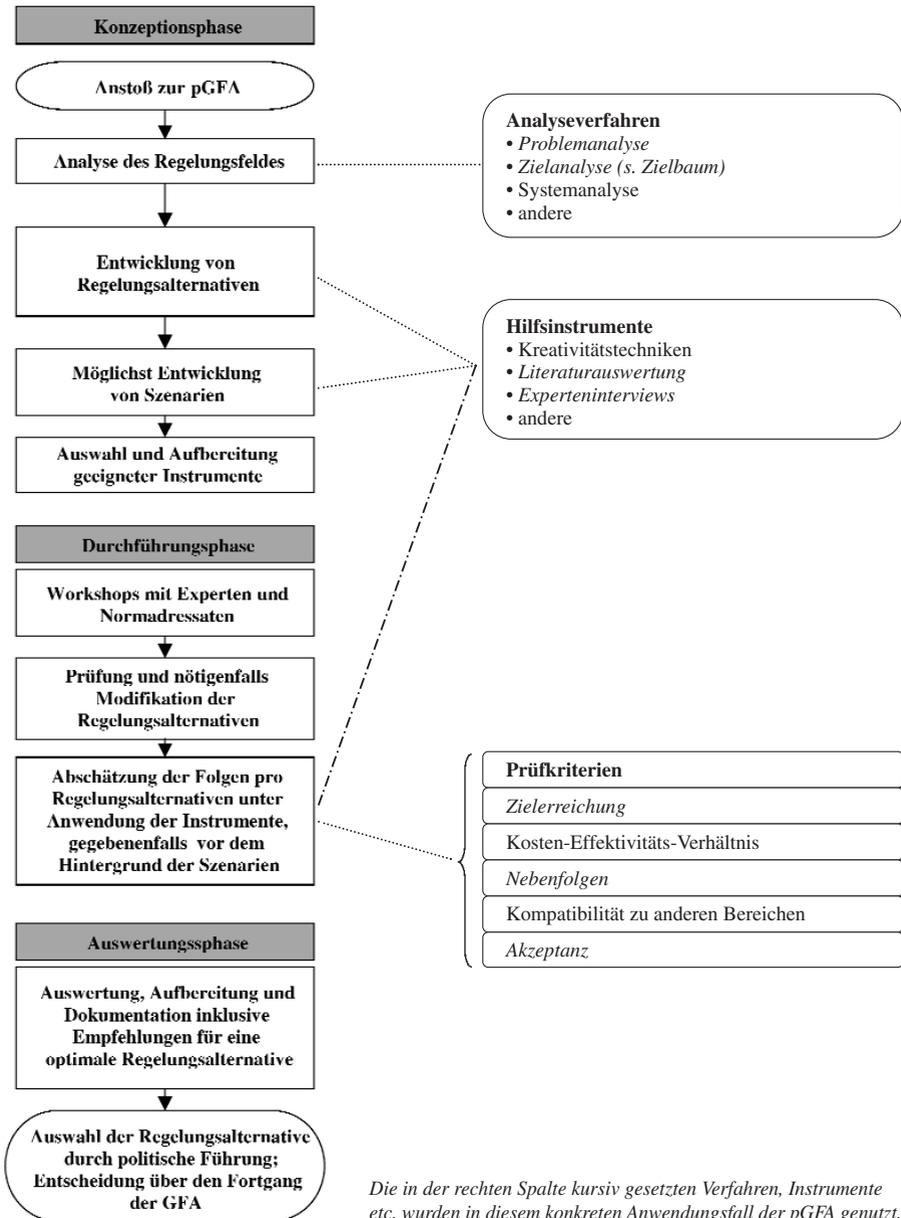
## **5. Vorgehensweise: Gesetzentwurf und bGFA**

Die begleitende GFA dient der Prüfung und dem Test von rechtsförmigen Entwürfen oder Entwurfsteilen. Grundlage ist ein Regelungsentwurf. Die Betrachtungsweise ist vorausschauend (Leitfaden, S. 19).

Grundlage für ausgewählte Arbeitsschritte der bGFA bildete ein Gesetzentwurf der BT-Fraktionen (idealerweise eine nach der pGFA ausgewählte „optimale Regelungsalternative“), hier BT-Drucksache 14/6538.

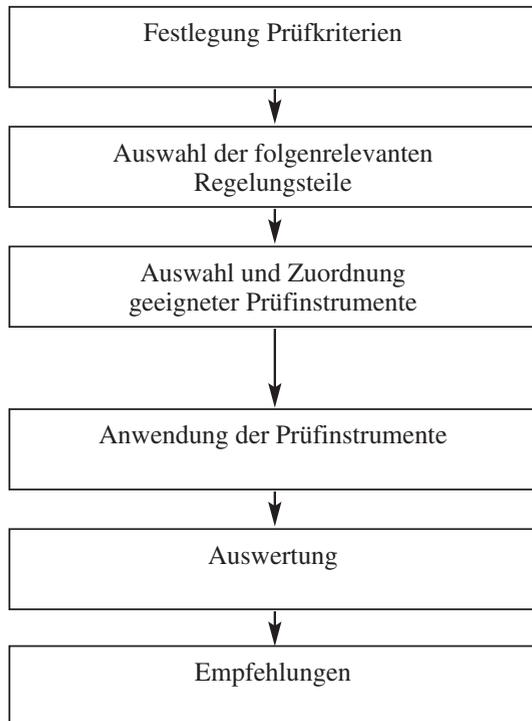
Bei dessen Erstellung wurden implizit wichtige Arbeitsschritte der bGFA

Abb. 4: Empfohlene Vorgehensweise pGFA, hier Änderung Wahlstatistik



berücksichtigt; andere könnten bei vergleichbaren Überprüfungen zusätzlich angewendet werden. Bei Berücksichtigung des GFA-Leitfadens lässt sich das Pilotierungsverfahren wie in Abb. 5 empfohlen.

Abb. 5: Ausschnitt GFA-Leitfaden: Empfohlene Vorgehensweise bGFA



Die bGFA-Pilotierung zum Gesetzentwurf (Änderung Wahlstatistikgesetz) wird hier so vorgenommen, dass mittels der geeigneten Prüfkriterien die Auswahl von Regelungsteilen und die Anwendung der Prüfinstrumente erfolgt.

In Tab. 2 (und Abb. 6) wird dieses Vorgehen mit seinen Ergebnissen nochmals systematisch dargestellt.

### **5.1 Zielerreichung**

Die Zielerreichung könnte am aufwändigsten mit computergestützten Modellrechnungen getestet werden, indem unterschiedliches Wählerverhalten hinsichtlich der Abweichung von Briefwahl- und Urnenwahlergebnissen und der Anteil der Briefwählerinnen und -wähler an der Gesamtheit (Zunahme, Stagna-

tion, Abnahme) simuliert würde. Darüber hinaus könnten Erfahrungen aus Landtagswahlen (Rheinland-Pfalz 2001) und eventuell anderen (EU-) Staaten, bei denen die Briefwahlstimmen schon in die repräsentative Wahlstatistik mit einfließen, gesammelt und ausgewertet werden.

## 5.2 Kosten (insbesondere Vollzugsaufwand)

Die Kostenfolgen, die für den Bund und die Länder bei Einbeziehung der Briefwahlen entstehen, wurden abgeschätzt (vgl. Tab. 1).

Tab. 1 Kostenfolgenabschätzung für Bundestags- und Europawahl

(nach Begründung des Gesetzentwurfs, BR-Drs. 529/01, erw. in DM)

Ebene	Mehrkosten pro Wahl	Einmalige Umstellungskosten	insgesamt
Bund	55.600	60.000	115.600
Länder	414.800	46.300 15.300 (für Verbund- programmierung)	476.400
Insgesamt	470.400	121.600	592.000

Der in den Kommunen auftretende Vollzugsaufwand ließe sich zusätzlich ermitteln, indem wiederum auf Erfahrungen mit der Einbeziehung der Briefwahlstimmen zurückgegriffen würde. Hierbei lässt sich bei einem ersten Blick auf Rheinland-Pfalz (Landtagswahl 2001) schon sagen, dass es in den allgemeinen Erfahrungsberichten der betroffenen Kommunen keinerlei Beschwerden im Hinblick auf unzumutbaren Vollzugsaufwand durch die Einbeziehung der Briefwahlstimmen gegeben hat. Hieraus lässt sich ohne empirische Untersuchung jedoch noch kein Rückschluss auf den tatsächlichen Vollzugsaufwand ziehen. Eine direkte (exemplarische) Nachfrage bei den betroffenen Kommunen mit der Bitte um Quantifizierung des zusätzlichen Vollzugsaufwandes könnte die nötigen Fakten liefern.

### Exkurs: Wege zur Abschätzung „intangibler Nutzen“

Den ermittelten Gesamtkosten für die ersten Bundestags- und Europawahlen nach der Gesetzesänderung in Höhe von knapp 600.000 DM stehen auch erzielbare Effekte bzw. Nutzen gegenüber. Beim Wahlstatistikgesetz ließen sich ohne großen methodischen Aufwand zwar keine monetären Nutzen ermitteln,

immerhin könnten Abschätzungen von intangiblen Nutzengrößen vorgenommen werden. Mit diesen „qualitativen“ Daten ließen sich die wünschenswerten Effekte einer gesetzlichen Regelung berücksichtigen. Dazu werden die von einer Regelung erwarteten (wünschbaren) Effekte mittels Expertinnen-/Experten- und/oder Normadressatinnen/adressaten-Bewertung ermittelt (in Rangfolgen, mit Wertpunkten etc.; Handbuch S. 237 f.).

Demonstrationsbeispiel für eine mögliche Wertung durch Experten:

Erstrebter (intangibler) Nutzen	neue Regelung	Unveränderte Regelung
Verbesserung der statistischen Repräsentativität	+2	-1
Beitrag zur Wahlforschung (Umfrageergebnisse)	+4	-2
Verbesserte Entscheidungsgrundlage für Politik (u.a. extremistische Parteien)	+3	0
Insgesamt	+9	-3

Hinweis: Bewertung durch Expertinnen und Experten mittels Vergabe von Wertpunkten. 5 = höchster qualitativer Nutzen, -5 = niedrigster (negativer) Effekt.

### 5.3 Praktikabilität

Im konkreten Fall wäre sicherlich ein Praxistest oder ein Planspiel zu aufwändig, vor allem im Hinblick auf die zeitliche Restriktion (Handbuch S. 95 ff.). Die Praktikabilität kann auch mittels Expertinnen/Expertenworkshop oder quantitativer/qualitativer Erhebung (Umfragen, Interviews) eingeschätzt werden. Hier wurde der Weg der qualitativen Erhebung beschrrieben (Stellungnahme der Innenressorts der Länder), der in diesem Projekt unter Berücksichtigung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses der geeignete ist.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass kein Veränderungsbedarf der beabsichtigten Regelung gesehen wird (vgl. Tab. 2).

### 5.4 Akzeptanz

Grundsätzlich könnten bei der repräsentativen Wahlstatistik systematische Verzerrungen entstehen, wenn sich das Verhalten der Wählerinnen und Wähler aufgrund der Tatsache verändert, dass sie markierte Stimmzettel erhalten und deswegen eine Verletzung des Wahlheimnisses befürchten. Die Erfahrungen bei der Einbeziehung der Briefwählerinnen und -wähler in die Briefwahlstatistik in Rheinland-Pfalz lassen bisher solche Rückschlüsse nicht zu, unter anderem,

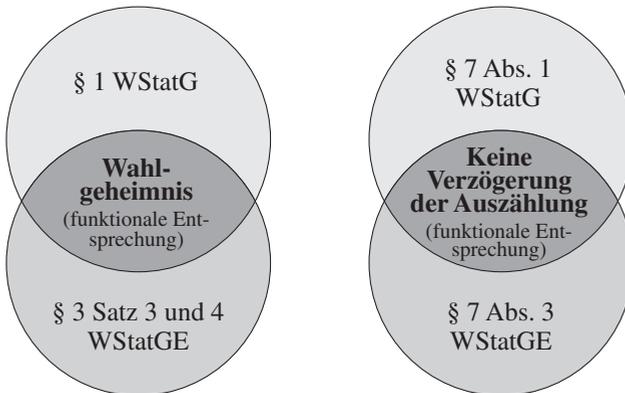
weil von Urnenwählerinnen und -wählern bisher in den gebildeten Wahlbezirken keine Beschwerden bzw. Proteste in nennenswertem Umfang bekannt wurden. Um die Akzeptanz auch bei den Briefwählerinnen und -wählern zu ermitteln, könnten bei ihnen exemplarische Umfragen durchgeführt werden, ob denn eine Markierung bei der Briefwahl größere Bedenken hervorrufen würde. Erfahrung: Bei der Einbeziehung der Briefwahl in die repräsentative Wahlstatistik bei der Landtagswahl in Rheinland-Pfalz gab es keine Beschwerde, die grundsätzlich die Einbeziehung der Briefwahl betraf.<sup>11</sup>

### 5.6 Konsistenz, Verträglichkeit

Die interne Konsistenz und externe Verträglichkeit einer Regelung kann u.a. mit Hilfe einer Schnittstellenanalyse geprüft werden. Beim Entwurf der Regelungsalternative wurden schon Schnittstellen mit anderen Bestimmungen und Gesetzen genannt. Die Schnittstellenanalyse verdeutlicht die Beziehungen zu anderen Bestimmungen (intern) und anderen Regelungen (extern), indem sie die Charakteristik der Schnittstellen beschreibt und dies graphisch darstellt (s. dazu Abb. 5 Schnittstellenanalyse, Handbuch S. 171 ff.).

Abb. 5: Konsistenz, Verträglichkeit

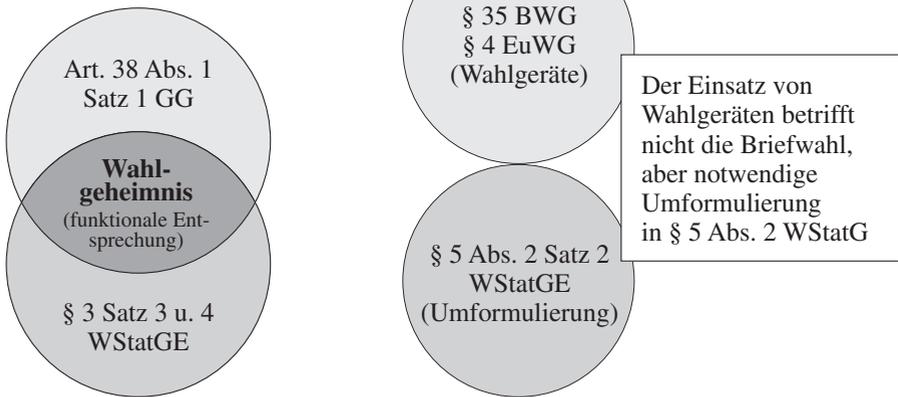
#### Schnittstellenanalyse:



<sup>11</sup> Es gab die Beschwerde einer Person in Koblenz, die sich aber auf einen Durchführungsmodus bezog: Durch die Verwendung von Bleistiften in einigen Wahllokalen könnten Rückschlüsse auf die Briefwähler stattfinden, die gewöhnlich mit Kugelschreiber ankreuzen würden. (Im Rheinland-Pfälzer Verfahren muss der Wahlvorstand des Stimmbezirks, der in die repräsentative Wahlstatistik einbezogen ist, auch die durch Briefwahl abgegebenen Stimmen feststellen. Die Wahlbriefe der in die repräsentative Wahlstatistik einbezogenen Stimmbezirke müssen also am Wahlsonntag dem Wahlvorstand des entsprechenden Stimmbezirks zur Auszählung überbracht werden. Die Beschwerde wurde inzwischen abgewiesen).

**Schnittstellenanalyse:**

Externe Verträglichkeit



**5.7 Methodische Ergebnisse der bGFA**

Aus dem an den Prüfkriterien orientierten Vorgehen und den abgeleiteten Erkenntnissen ergeben sich Empfehlungen zur Veränderung und zur Ergänzung des Regelungsentwurfs oder aber die Regelungsvorschläge werden bestätigt. Damit erweist sich die im Handbuch vorgeschlagene Vorgehensweise zur Konzeption und Durchführung einer bGFA für das Regelungsvorhaben „Änderung des Wahlstatistikgesetzes“ als geeignet und praktikabel.

In Tab. 2 wird das am Leitfaden orientierte Vorgehen bei der bGFA „Wahlstatistikgesetz“ mit Auswertungs-Ergebnissen zusammenfassend dargestellt. Prinzipiell wird über die bGFA auch die Regelungsalternative 1 (aus der pGFA) bestätigt.

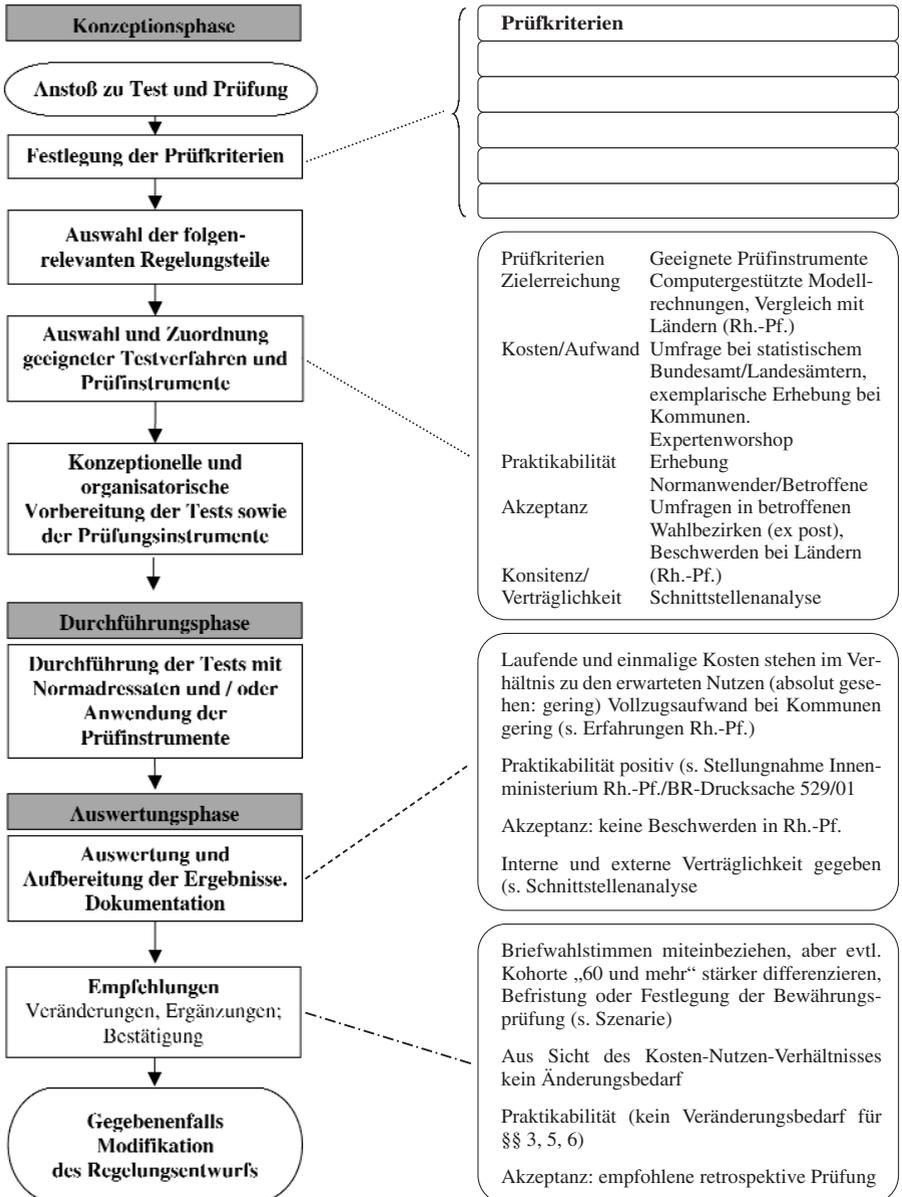
In Abb. 6 werden im Leitfaden empfohlene Vorgehensweise und dessen konkretisierte Anwendung für das Modul bGFA demonstriert.

Tab. 2: Zusammenfassung der bGFA (Prüfkriterien, Vorgehen, Ergebnisse), Änderung WahlstatistikG

Prüfkriterium	Auswahl §§	Prüfinstrumente/ Vorgehen	Auswertung/ Ergebnis	Empfehlung
Zielerreichung	§§ 1 u. 2	Computergestützte Modellrechnungen (Szenarien), Vergleich mit Erfahrungen in Ländern, die Briefwahlstimmen schon mit einbeziehen	Erste Hinweise auf Verringerung der Verzerrungen in Rheinland-Pfalz (LT-Wahl 2001)	Briefwahlstimmen miteinbeziehen, aber evtl. Kohorte „60 und mehr“ stärker differenzieren, Befristung oder Festlegung der Bewährungsprüfung

Kosten / Aufwand	§§ 3, 5 u. 6	Umfrage beim Statistischen Bundesamt und den statistischen Landesämtern, Einholung der Stellungnahmen der Innenressorts der Länder, quantifizierende exemplarische Erhebung bei Kommunen	S. Begründung zum GE: Kostenkalkulation für die Kommunen s. Stellungnahme des Innenministeriums Rheinland-Pfalz: kaum zusätzlicher Vollzugsaufwand	Im Vergleich zu den Gesamtkosten einer Wahl ist der zusätzliche Aufwand gering, durch die Verbesserung der repräsentativen Ergebnisse gerechtfertigt
Praktikabilität	§§ 3, 5 u. 6	Expertinnen/Expertenworkshop / Erhebung bei Normbetroffenen / Anwenderinnen/Anwendern	Stellungnahme des Innenministeriums Rheinland-Pfalz im Hinblick auf Praktikabilität: positiv	Kein Veränderungsbedarf für §§ 3, 5 u. 6 im Hinblick auf Praktikabilität der Verfahren
Akzeptanz	§ 2	Exemplarische Umfragen in betroffenen Wahlbezirken (bisher Urnenwähler), Sammlung von Beschwerden in Ländern, die schon Briefwahlstimmen mit einbezogen haben	In Rheinland-Pfalz: keine Beschwerden bei der LT-Wahl 2001	Akzeptanz scheint gegeben, aber evtl. Einbeziehung einer Akzeptanzstudie in die Bewährungsprüfung (zunehmende Sensibilisierung für Datenschutz in der Bevölkerung)
Konsistenz, Verträglichkeit	Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, §§ 2, 7 Abs. 1 WStatG, § 35 BWG und § 4 EuWG	Schnittstellenanalyse (s. Anhang)	Keine Konflikte / Widersprüche intern und extern	Der GE ist in sich konsistent und mit anderen Regelungen kompatibel

Abb. 6: Empfohlene Vorgehensweise für eine bGFA, hier Änderung Wahlstatistikgesetz



## **IV.2 b) Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung bei der Änderung der Orthopädieverordnung (hier: Erhöhung von Zuschüssen und Aktualisierung von Sachleistungen)**

(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, BMA)

### **1. Einordnung**

Das Pilotprojekt „Änderung der Orthopädieverordnung“ wurde vom BMA zur Erprobung von Leitfaden und Handbuch zur GFA vorgeschlagen.

Die Berücksichtigung von Leitfaden und Handbuch erfolgte uno actu mit der Änderung der Orthopädieverordnung (OrthV), in deren Mittelpunkt die Erhöhung von Zuschüssen (etwa zur Beschaffung eines PKW) sowie die Aktualisierung von Sachleistungen (Hilfsmittelversorgung) standen. Es war zu prüfen, ob und wie sich das GFA-Instrumentarium, hier wegen der Prüfung eines Verordnungsentwurfs in Form der begleitenden GFA, zur Unterstützung eignete und sich ggf. zur zusätzlichen Intensivierung hätte einsetzen lassen.

Es wurden zunächst diejenigen Prüfkriterien ermittelt, die auf die Änderungsvorschläge angewendet werden können und die zugleich die Prüfinstrumente auswählen helfen. Sodann wurden die adäquaten Instrumente versuchsweise angewendet und schließlich das Ergebnis festgestellt und kommentiert („Empfehlungen“).

Leitfaden und Handbuch erwiesen sich als passgerecht, anwendungsfreundlich und bestätigten die gewählte Vorgehensweise des Ressorts.

Wegen des begrenzten und zugleich auf Leistungen spezifizierten Änderungsumfanges konzentrierte sich die GFA-Pilotierung auf wenige Prüfaspekte, die vom Ressort zum großen Teil berücksichtigt wurden.

### **2. Ausgangslage**

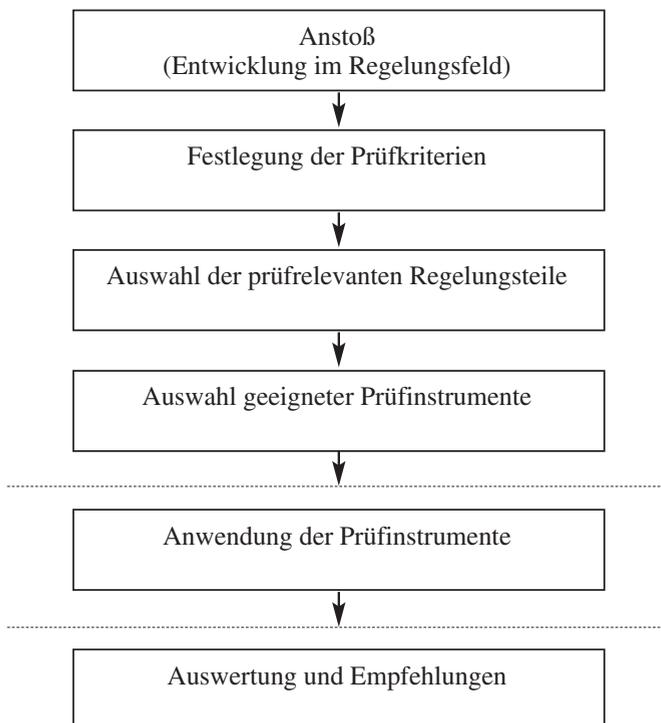
Das Bundesversorgungsgesetz (BVG) sieht die Versorgung von Kriegsoffizieren der beiden Weltkriege vor. Unter Verweis auf das BVG werden auch die Personen (Beschädigte und deren Hinterbliebene) entschädigt, die einen gesundheitlichen Schaden erleiden, für dessen Folgen die Gemeinschaft einzustehen hat, etwa Opfer von Gewalttaten (Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten – OEG), Wehr- und Zivildienstgeschädigte (Soldatenversorgungsgesetz – SVG, Zivildienstgesetz – ZDG), Impfgeschädigte (Infektionsschutzgesetz – IfSG). Zusammengefasst wird dieser Rechtskreis als „Soziales Entschädigungsrecht“. Neben Rentenleistungen kommen

hier die Leistungen der Heil- und Krankenbehandlung sowie der Kriegsopferfürsorge in Betracht.

Die Bundesregierung hat auf Grund des § 24 a Buchstabe a BVG Art, Umfang und besondere Voraussetzungen der orthopädischen Versorgung einschl. Hilfsmittel und Ersatzleistungen (Zuschussleistungen) in der Orthopädieverordnung (OrthV) näher bestimmt. Der Entwurf zur Zweiten Verordnung zur Änderung der Orthopädieverordnung wurde in Kooperation mit deBMA nach den Vorgaben der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA) pilotiert.

### 3. Vorgehensweise

Abb. 1: Vorgehensweise bei der Erprobung des Leitfadens/Handbuches (Auswahl)



(Leitfaden, S. 25)

### 3.1 Festlegung der Prüfkriterien

Unter Berücksichtigung der folgenrelevanten Regelungsteile sollten vor allem die in Tab. 1 genannten Prüfkriterien beachtet und bezüglich der Änderungsinhalte der OrthV Änderungsverordnung ausgewählt werden.

Tab. 1: Festlegung geeigneter Prüfkriterien

Nr.	Prüfkriterium	Fragestellung, Analyseansatz (in bezug zur OrthV)	Aktuelle Prüf-relevanz?
01	Zielerreichbarkeit	Genügen die Verbesserungen (weiterhin) den Anforderungen des § 13 Abs. 2 S. 1 BVG (Anforderungskriterien an Hilfsmittel der orthopädischen Versorgung)?  Entsprechen die Anpassungen u.a. – den wirtschaftlichen Entwicklungen („Inflationsausgleich“) – dem medizinisch-technischen Fortschritt (insbes. Hilfsmittel)	ja
02	Praktikabilität	Zum Vollzug der OrthV ändert sich nichts; bisher als praktikabel bewährt	nein
03	Verteilungswirkungen (insbes. Kostenfolgen)	Kostenfolgen (Bund) aus Inanspruchnahme der neubemessenen Leistungen abzüglich der Minderkosten (Erhöhung der Eigenanteile) = Verteilungswirkung. Zusätzliche Kostenbelastungen bei Ländern und Wirtschaft? Bei der Vollzugsverwaltung? Inwieweit und wo entstehen auch Nutzen?	ja
04	Verstehbarkeit	Sind neue / zusätzliche Aussagen verstehbar und vollziehbar?	ja
05	Wechselwirkungen	Zu anderen Normen bzw. zu anderen Institutionen?	nein
06	Akzeptierbarkeit	OrthV begünstigt Normadressaten; keine neuen Sachverhalte	nein
07	Gender-Mainstreaming	Werden Frauen und Männer tatsächlich gleich behandelt; haben sie z.B. bei elektrischen Rollstühlen und orthopäd. Schuhen gleichwertige Entwicklungschancen?	ja

### 3.2 Auswahl der prüfrelevanten Regelungsteile

Die vorgesehenen Änderungen betreffen in der Hauptsache die Erhöhung von Geldleistungen. Die Änderungen bezwecken, die Leistungen in Form fester Beträge an die wirtschaftliche Entwicklung und Teuerung anzupassen, etwa für die Beschaffung und Unterhaltung von Kraftfahrzeugen sowie für den Einbau behindertengerechter Bedienungseinrichtungen. Um dem medizinischen Fortschritt Rechnung zu tragen, sind des Weiteren im Hilfsmittelbereich Verbesserungen vorgesehen. Schließlich werden einzelne redaktionelle Änderungen genannt, um den Text der OrthV an den im Gesundheitswesen üblichen Sprachgebrauch anzupassen.

Betroffen sind u.a. die §§ 2, 4, 5, 10-14, 17a, 18, 22, 23, 26-34 (OrthV).

### 3.3 Auswahl geeigneter Prüfinstrumente

Nachdem die Prüfkriterien und die prüfrelevanten Ausschnitte festgelegt waren, erfolgte die Auswahl der für die Erprobung geeigneten Prüfinstrumente, z. B. Kostenfolgenanalyse; vgl. Tab. 2 (Leitfaden S. 20, Handbuch S. 150 f.).

Tab. 2: Geeignete Prüfinstrumente: Überblick

	Prüfkriterium	Geeignetes Prüfinstrument	Fundstelle
(01)	Zielerreichung (Zielerreichbarkeit)	Ziel (Mittel) Analyse (Nutzwertanalyse)	Leitfaden S. 20, Handbuch S. 48, S. 152 f., S. 272
(03)	Verteilungswirkung	Kostenfolgenanalysen Nutzenabschätzung Leistungsflussanalyse	Handbuch S. 180 ff.  Handbuch S. 214 ff.
(04)	Verstehbarkeit	Sprachliche Verständlich- keitsprüfung Analyse der Aufbau-logik	Handbuch S. 242 f., S. 48 ff.
(07)	Gender- Mainstreaming	Gleichbehandlungs- und Akzeptanzstudien Prüfung von interner Konsistenz („Berücksichtigung“)	Ansatzweise: Leitfaden S. 20 und Handbuch S. 150

### 3.4 Ziel-(Maßnahmen)-Analysen

Zentrale Fragestellung der Ziel-(Maßnahmen)-Analysen im Rahmen der Prüfung der Zielerreichbarkeit ist: Ob und wie sehr dürften geplante Regelungen (Maßnahmen) die intendierten Ziele erreichen?

Prüfkriterium: Zielerreichbarkeit

Im Rahmen der Prüfung der Zielerreichbarkeit ist zunächst das Ziel des Verordnungsgebers festzulegen.

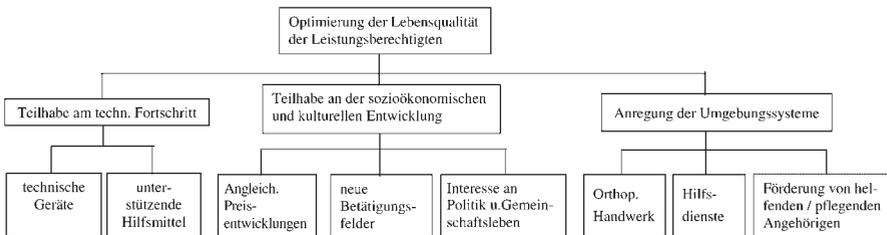
Angestrebt wird eine angemessene – gesellschaftliche Entwicklungen berücksichtigende – Erhaltung und moderate Verbesserung der Lebensqualität – trotz der Einschränkungen (Oberziel).

Die Zielerreichung (der Zielerreichungsgrad/Zeiteinheit) ist von mehreren Veränderungen und Einflüssen abhängig. So werden beispielsweise durch Anpassungen an den Stand und die Entwicklung der Hilfsmitteltechniken die Hilfsmittel verbessert und variantenreicher. Bei den Zuschussleistungen werden die speziellen Preiserhöhungen, zu denen noch die allgemeine Preisentwicklung („Teuerung“) kommt, berücksichtigt. Zur Vermeidung der relativen Schlechterstellungen („Ziel“) müssen also Leistungsanpassungen erfolgen.

Es werden nicht nur die direkten Ziele (Statusverbesserung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger) angepeilt, sondern auch Nebeneffekte erzielt; etwa beim Orthopädiehandwerk, bei Hilfspersonal und (pflegenden) Angehörigen.

Diese Zielorientierung ist im Entwurf der OrthV-Änderungsverordnung wiederzufinden; sie wird in Abb. 2 exemplarisch systematisiert.

Abb.: 2: Orientierung der OrthV („Zielanalyse“)



Die graduelle Zielerreichung ist anhand der geplanten rechtsförmigen Maßnahmen abzuschätzen – am besten unter begründeten Annahmen

- a) über erstrebte Verhaltensänderungen der Leistungsempfängerinnen und -empfänger
- b) über eine signifikante Aktivierung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger (Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben) durch die neuen Hilfen ... usw.

Die Abschätzung der wahrscheinlichen Wirksamkeit der rechtsförmigen Maßnahmen(pakete) zur Verwirklichung des angestrebten Zieles (Zielbeitrag) kann mittels Befragungen von Normadressaten und durch teilnehmende Beobachtung erfolgen.

Bei Abschätzungen der Zielerreichung – insbesondere beim Vergleichen zwischen Regelungsvorhaben – sollte zum Prüfinstrument „Nutzwertanalyse“ gegriffen werden. Dabei werden alternative Maßnahmen(pakete) hinsichtlich ihres Beitrags zur Zielerreichung systematisch untersucht und beurteilt (Handbuch S. 152 ff.).

Praktikabilität

(schon praxisbewährt; keine neue Überprüfung erforderlich)

### **3.5 Kostenfolgenanalysen, Nutzenabschätzung (Handbuch, S. 180 ff.)**

Zentrale Fragestellungen der Kostenfolgenanalysen und der Nutzenabschätzungen innerhalb der Prüfung der Verteilungswirkungen sind: Welche Kosten entstehen (mittelfristig) wo und in welcher Höhe? Wie hoch dürfen die mittelfristigen finanziellen Ent- und Belastungen verschiedener Normadressatinnen/adressaten sein? Wer darf mehr/weniger belastet werden als andere?

(Prüfkriterium: Verteilungswirkungen)

#### Kostenfolgenanalyse

Grundlage der Kostenfolgenanalysen sind umfangreiche und detaillierte statistische Erhebungen über die Versorgung von Kriegsoffizieren und gleichgestellten Personen, insbes. der orthopädisch Versorgten, sowie über die Tätigkeit der orthopädischen Versorgungsstellen.

Vom BMA wurden Kostenberechnungen durchgeführt, so insbesondere die Kostenwirkungen auf den Bundeshaushalt, indem die Inanspruchnahme der Regelungen durch die Leistungsberechtigten im Jahre 1999 im Hinblick auf die neuen Kostenvolumina berechnet wurden.

Die Leistungsverbesserungen durch die OrthV-Änderungsverordnung führen also zu Mehrkosten für den Bund. Die nachfolgenden Schätzungen hierzu ergeben sich anhand des Mehraufwandes für die einzelnen Leistungsverbesserungen und statistischer Angaben zur Zahl der jeweils Berechtigten.

Generell gilt das Sachleistungsprinzip.

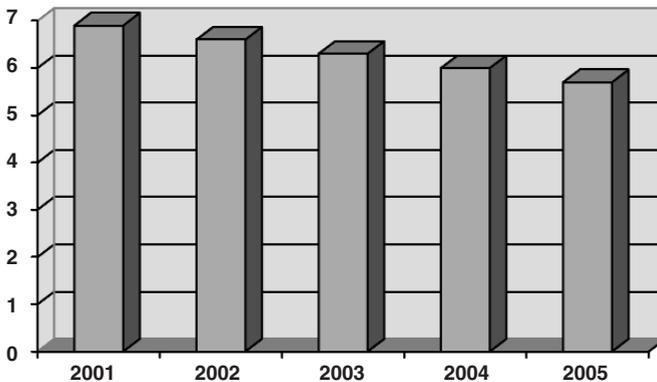
Partielle Kostenbelastungen der Leistungsempfängerinnen und -empfänger entstehen durch die Erhöhung der Eigenanteile für Schuhwerk (Eigenanteil für den mitgelieferten Normalschuh – vgl. § 10). Die durchschnittliche Erhöhung des Eigenanteils pro leistungsberechtigter Person beträgt 15 DM jährlich. Daraus ergeben sich mittelfristige Kosten(folgen) in Höhe von rund 0,3 Mio. DM (1. Jahr).

Bei Zugrundelegung der realistischen (empirisch gestützten) Annahme, dass die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger (insbes. Kriegsoffiziere) um ca. 6-7 %/Jahr sinkt, ergeben sich folgende Auswirkungen auf den Bundeshaushalt:

Auswirkungen auf den Bundeshaushalt (Berechnungen des BMA)

- |                                                                                                                                                        |      |      |      |  |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|--|--------------|
| 1. Mehrbedarf für das Jahr 2001 (Kostenberechnungen)                                                                                                   |      |      |      |  | Millionen DM |
| 1.1 Erhöhungen der Geldleistungen (Zuschüsse)                                                                                                          |      |      |      |  | 6,6          |
| Sachleistungen                                                                                                                                         |      |      |      |  | 0,6          |
| Minderung durch Erhöhung der Eigenanteile                                                                                                              |      |      |      |  | 0,3          |
| zusätzliche Ausgaben insgesamt                                                                                                                         |      |      |      |  | 6,9          |
| 6 Monate (Inkrafttreten am 1. Juli 2001)                                                                                                               |      |      |      |  | 3,5          |
| 1.2 Auswirkungen der Leistungserhöhungen für die Folgejahre im Mio. DM: (Kostenfolgen)                                                                 |      |      |      |  |              |
| 2002                                                                                                                                                   | 2003 | 2004 | 2005 |  |              |
| 6,6                                                                                                                                                    | 6,3  | 6,0  | 5,7  |  |              |
| (vgl. auch Abb. 3)                                                                                                                                     |      |      |      |  |              |
| 1.3 Diese Mehraufwendungen sind im Bundeshaushalt 2001 und in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2005 enthalten (Finanzierung).                     |      |      |      |  |              |
| 2. Die sehr geringen Kostenauswirkungen auf die Länderhaushalte konnten vernachlässigt werden; nennenswerte Kosten bei der Wirtschaft fallen nicht an. |      |      |      |  |              |

Abb. 3: Mittelfristige Kostenentwicklung: zunehmend/abnehmend (in Mio. DM)



Hinweis: Für 2001 ist der Aufwand dargestellt, wie er fiktiv bei ganzjährigen Leistungen angefallen wäre.

Exkurs: Hinweise zur Abschätzung von Folgekosten – nach Einzelgröße (Ausschnitte)

- a) Feststellung der Leistungs- und Vollzugskosten für die gegenwärtige Regelung (ausgewiesen für die betroffenen Haushalte).

- b) Prognose der Fallzahlen im Regelungsbereich der OrthV mittelfristig (fünf Jahre) und langfristig (10 Jahre), vor allem unter Berücksichtigung der Altersstruktur in der Gruppe der Kriegsofoper.
- c) Abschätzung der mittel- und langfristigen Leistungs- und Vollzugskosten auf der Grundlage von b) und den in der OrthV neu festgelegten Verbesserungen.

Auszug aus Basistabelle (Orthopädisch Versorgte, Beschädigte und Angehörige, Deutschland 1999)

Art der Leistungen	Anzahl der Versorgten (insg. 239.541 Berechtigte)	Zuschüsse/Person (in DM)
Geldleistungen für erhöhte KfZ-Zuschüsse	2.200	1.000 bzw. 1.200
Geldleistungen für KfZ-Instandhaltung	11.000	60/110/170
Geldleistungen für KfZ-Zusatzgeräte	2.400	600/ 850

- d) Leistungsflussanalyse (Verteilungswirkungen: Handbuch, S. 214 ff.)  
 Leistungsflussanalysen erfassen und untersuchen den durch Rechtsvorschriften vorgesehenen Transfer von Leistungen zwischen bestimmten Trägern (Leistungserstellern, Leistungsnutzern). Damit werden zugleich Be- und Entlastungen aus Leistungsflüssen (Saldi) und deren Folgen transparent. Es werden Art und Größenordnung der aus den rechtlichen Vorgaben stammenden Transfers zwischen staatlichen, kommunalen, gesellschaftlichen Bereichen erfasst und ausgewiesen. Dabei könnten auch alte und neue Regelungen verglichen werden.

Abb. 4: Leistungsflussanalyse (Bilanzierung Modelljahr 2001)

Transfer Leistungen	Akteure	Leistungserbringer (Bund) in Mio. DM	Leistungsempfänger (orthopädisch Versorgte insges.) in Mio. DM
Erhöhung von Geldleistungen		6,6	7,2
Erhöhung von Sachleistungen		0,6	
Eigenbeteiligung			0,3
Saldierung		-6,9 (Abfluss)	+ 6,9 (Zufluss)

### 3.6 Verständlichkeits- und Konsistenzprüfung

Zentrale Fragestellung der Verständlichkeits- und Konsistenzprüfung sind: Dürften die Normadressatinnen/adressaten (und Normanwenderinnen/anwender) die Vorschriften verstehen, und können sie diese deshalb problemlos befolgen oder nutzen?

(Prüfkriterium: Verstehbarkeit)

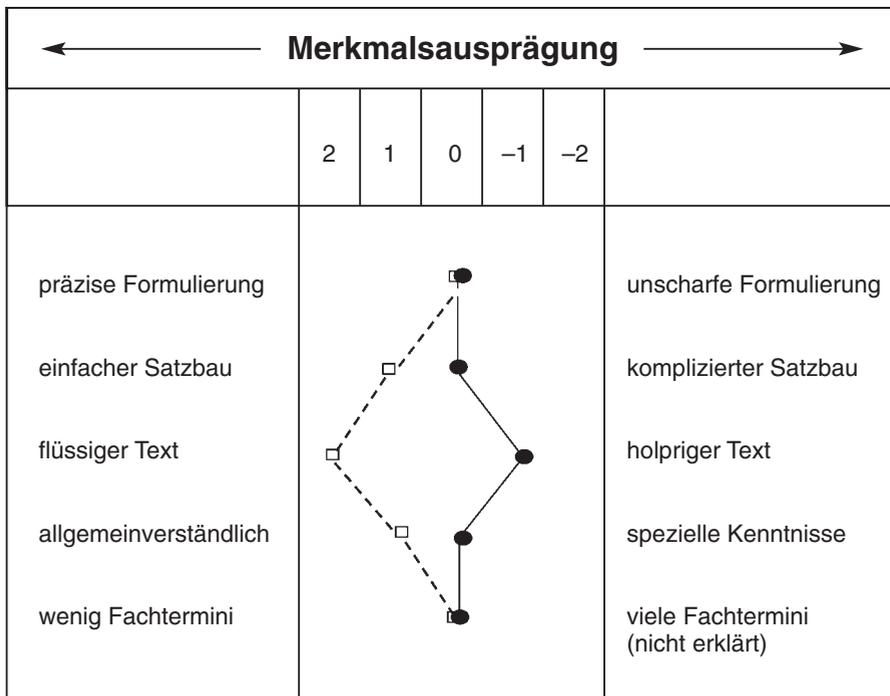
Es wurden hauptsächlich die Kostensätze geändert (Leistungserhöhung); eine Verständlichkeitsprüfung dürfte sich erübrigen. Die wenigen Neuerungen im Leistungsumfang (z. B. Artikel 1, Nr. 3, § 5 OrthV, Nr. 6, § 12 OrthV) oder die Anpassungen an den im Gesundheitswesen üblichen Sprachgebrauch (Nr. 5, § 11 OrthV) könnten durch Stichprobenerhebungen auf Verständlichkeit überprüft werden.

Tabelle: Verständlichkeitsprüfung für ausgewählte Bestimmungen der OrthV

Alte Regelung (OrthV 1989)	Neue Regelung (OrthV-Änderung 2001)
§ 5 (2) Orthopädisches Schuhwerk  Erstausrüstung für Straßen- gebrauch 2 Paare  Hausgebrauch 1 Paar)	§ 5 (2) Orthopädisches Schuhwerk  Erstausrüstung für Straßen- <u>oder</u> für den Haus- gebrauch 2 Paare  zusätzlich: 1 Paar für den nicht versorgten Bereich (Haus- oder Straßengebrauch)
§ 11 Gehhilfen  Unterarmstützen  Gehrahmen	§ 11 Gehhilfen  Unterarm <u>geh</u> stützen  <u>Gehgestelle</u>  (alltagspraktische Präzisierung und begriffliche Anpassung)
§ 12 Rollstühle  (Anspruch auf handbetrie- benen Rollstuhl)	§ 12 Rollstühle  Ergänzung: (3) „Zu einem <u>hand</u> betriebenen Roll- stuhl für den <u>Straß</u> engebrauch kann ein <u>Zusatz-</u> <u>antrieb</u> geliefert werden, wenn dieser zur Erleich- terung oder Verbesserung der Fortbewegung not- wendig ist.“

Abb. 5: Exemplarische Befragung von Normadressaten

(hier Leistungsempfängerinnen und -empfänger nicht repräsentativ, nur zur Illustrierung)



● — alte Regelung (OrthV 1989)

□ - - - neue Regelung (OrthV 2001)

hier: Durchschnittliche Verständlichkeitsbewertung §§ 5, 11, 12 ohne Heranziehen der erläuternden Begründung.

Das Ergebnis würde lauten: Die neuen Bestimmungen sind prinzipiell besser verstehbar als die bisherigen; weitere Verbesserungen sind dennoch empfehlenswert.

(Wegen der geringen Stichprobe kann keine empirisch gesicherte Aussage getroffen werden).

Wechselwirkungen  
(sehr gering; kleine Veränderungen zu erwarten).

Akzeptierbarkeit  
(keine neuen Sachverhalte; Begünstigung der Normadressatinnen/adressaten wird erhöht).

### **3.7 Gleichbehandlungsstudien**

Die zentrale Fragestellung der Gleichbehandlungsstudien ist: Wird durch die Regelungen der OrthV die tatsächliche Chancengleichheit der betroffenen Frauen und Männer gefördert?

(Prüfkriterium: Gender-Mainstreaming)

Unterschiedliche Bedürfnisse von Frauen und Männern (etwa bei Körperersatzstücken § 2 OrthV, orthopädischen Hilfsmitteln § 3 OrthV usw.) dürften unter dem Prüfkriterium „Gender-Mainstreaming“ durch die Formulierungen der OrthV 2001 problemlos zu beschreiben und zu realisieren sein.

Zu prüfen wäre allerdings, ob in der zentralen Altersgruppe (überwiegend Kriegssopfer) die Eigenbeträge für Frauen hinreichend reduziert werden könnten (deutliche niedrigere Einkommen). Außerdem wäre zu prüfen, ob insbesondere bei bestimmten Ausstattungen (Schuhe, Handschuhe) für Frauen ein höherer bzw. qualitativ andersartiger Bedarf zugebilligt werden könnte (umstritten, gerade wegen der Gleichbehandlung).

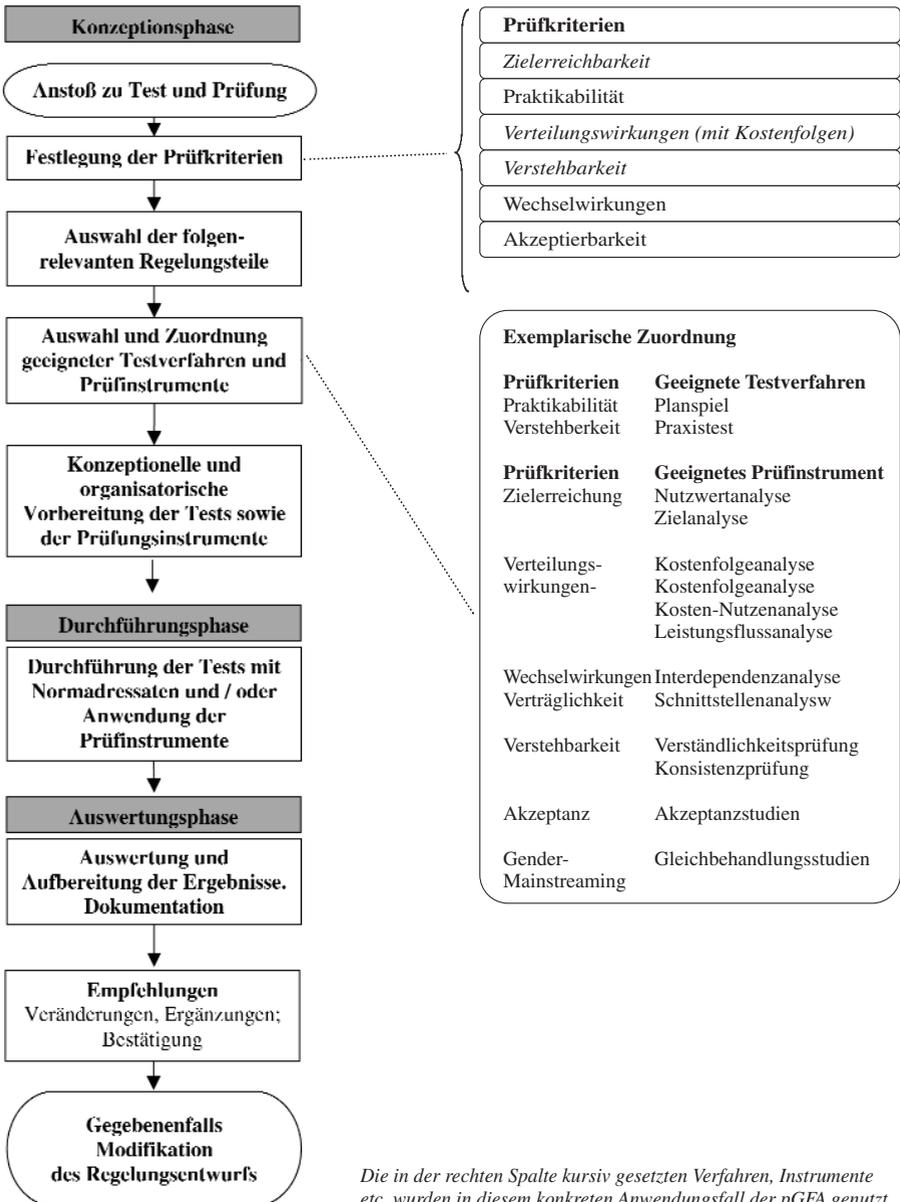
#### Ergebnis:

Die neue OrthV 2001 hat implizit das neue Prüfkriterium berücksichtigt, die Gleichbehandlung und – abgeleitet – die Akzeptanz, sind gewährleistet.

## **4. Methodische Ergebnisse**

Die Anwendung der GFA führt zu einem abgestuften Ergebnis. Nach Prüfung des Änderungsgehaltes ergibt sich, dass die Kriterien Zielerreichung, Verteilungswirkungen, Verstehbarkeit und Gender-Mainstreaming auf den Entwurf bezogen und die entsprechenden Prüfinstrumente eingesetzt werden könnten. Die dazu notwendigen Erhebungen und die wichtigeren Untersuchungsverfahren (insbesondere Kostenfolgenanalyse) wurden im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bereits genutzt.

Abb. 6: Empfohlene Vorgehensweise für eine bGFA  
Anwendung am Beispiel OrthV-Änderungsverordnung 2001



## IV.3 RÜCKSCHAUENDE – RETROSPEKTIVE – GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG

### *IV.3 a) Rückschauende – retrospektive – Gesetzesfolgenabschätzung bei dem Gesetz zur strafverfahrensrechtlichen Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs (TOA)*

(Bundesministerium der Justiz, BMJ)<sup>1</sup>

#### 1. Einordnung

Das seit 1999 geltende Gesetz zur strafverfahrensrechtlichen Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs wurde vom Bundesministerium der Justiz als Projekt für die praktische Erprobung des Leitfadens und des Handbuchs zur Gesetzesfolgenabschätzung dem Staatssekretärsausschuss des Bundes „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ angegeben. Am Beispiel dieses Gesetzes sollte das Modul der retrospektiven GFA getestet werden, mit dem die Folgen eines Gesetzes nach dem In-Kraft-Treten erfasst und bewertet werden können.

Die konzeptionelle Ausgestaltung der rGFA wurde weitgehend an der empfohlenen Vorgehensweise ausgerichtet (Leitfaden S. 33, Handbuch S. 256). Nach dem Anstoß durch das Bundesministerium der Justiz wurden der Evaluationsumfang (Leitfaden S. 33, Handbuch S. 260) und auf dieser Grundlage die Prüfkriterien der Zielerreichung, der Praktikabilität, der Akzeptanz, der Kosten-Nutzen-Effekte und der Nebeneffekte ausgewählt (Leitfaden S. 27, Handbuch S. 258). Die Entscheidung über die heranzuziehende Vergleichsart zur Feststellung der durch das Gesetz verursachten Entwicklungen (Leitfaden S. 28, Handbuch S. 262 ff.), die Operationalisierung der Prüfkriterien, d.h. die Vorgehensweise, mit der ermittelt wird, ob eine Vermutung oder eine Hypothese mit der Realität übereinstimmt (Leitfaden S. 33, Handbuch S. 264), die Auswahl der Datenerhebungsart und der Auswertungsverfahren (Leitfaden S. 28, Handbuch S. 268) setzte zunächst eine Analyse einschlägiger Fachveröffentlichungen über Ziel und Praxis des TOA wie auch von Dokumenten über die Absichten und ersten Erfahrungen des zu evaluierenden Gesetzes voraus. Der quantitative Zugang erfolgte über eine Bestandsaufnahme der mehrjährigen TOA-Fallzahlenentwicklung. Durch die Berücksichtigung des erhebenden Zeitraums vor und nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes sollte eine erste Aussage über die Zi-

---

<sup>1</sup> Das Bundesministerium der Justiz hatte bereits Mitte der 90er Jahre die Praxis des Täter-Opfer-Ausgleichs einer umfangreichen Evaluation unterzogen, die es 1998 unter dem Titel „Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektiven – in seiner Reihe „recht“ veröffentlicht hat. Es fördert im Wege eines laufenden Vorhabens die Verbesserung der TOA-Statistik (vgl. Vorschlag Nr. 1 auf S. 84).

lerreichung der Regelung, die Ausweitung der TOA-Anwendungspraxis, ermöglicht werden. In enger Abstimmung mit dem Bundesjustizministerium wurde ein Fragebogen entwickelt, mit dessen Hilfe die Anwendungshäufigkeit und darüber hinaus einzelne Voraussetzungen und Bedingungen der Anwendungsweise von TOA-Verfahren ermittelt werden sollten. Danach wurde der Fragebogen an alle Landesjustizministerien versandt und nach der Beantwortung ausgewertet. In einem weiteren Schritt wurde mit dem Bundesjustizministerium vereinbart, die gewonnenen Ergebnisse im Rahmen eines Expertinnen/-Experten- und Adressatinnen/-Adressaten-Workshops mit den Erfahrungen von Praktikerinnen und Praktikern zu konfrontieren (Leitfaden S. 28, Handbuch S. 266). Da in der schriftlichen Befragung ausschließlich die Prüfkriterien der Zielerreichung und der Praktikabilität berücksichtigt werden konnten, wurden die Prüfkriterien der Akzeptanz, der Kosten-Nutzen-Effekte und der Nebenfolgen bzw. Nebenwirkungen in eine strukturierte Diskussion im Rahmen des Workshops eingebracht. Die Auswertung der Ergebnisse ergab einen ersten Aufschluss über Hemmnisse und fördernde Faktoren im Hinblick auf die Wirksamkeit des Gesetzes. Darüber hinaus wurden Hinweise zum weiteren Vorgehen für eine Bewährungsprüfung des Gesetzes erarbeitet.

Leitfaden und Handbuch erwiesen sich auf die strafverfahrensrechtliche Verankerung des TOA als übertragbar und in den durchgeführten Verfahrensschritten (Literaturanalyse, erste statistische Erhebung, Expertinnen/-Experten- und Adressatinnen/-Adressaten-Workshop) als anwendbar.

## **2. Ausgangslage**

Der TOA ist eine Möglichkeit, die Stellung des Opfers einer Straftat zu verbessern, indem seine Belange stärker in das Zentrum des Strafverfahrens gerückt werden. Neben dem Interesse, im Falle einer materiellen Schädigung Schadensersatzleistungen zu erhalten, steht für das Opfer häufig das Bedürfnis im Vordergrund, den Täter mit den materiellen, psychischen und ggf. körperlichen Belastungen zu konfrontieren, die durch die Tat entstanden sind. Durch die unmittelbare Auseinandersetzung mit dem geschehenen Unrecht und die Möglichkeit zur Verarbeitung der Tatfolgen im Rahmen eines TOA-Verfahrens soll der Rechtsfrieden gefördert und dem Genugtuungsbedürfnis des Opfers stärker entsprochen werden als dies durch herkömmliche Sanktionsformen möglich ist. Der Anlass für die strafverfahrensrechtliche Verankerung des TOA ergab sich aus den bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung des Ausgleichsverfahrens: Nach einer längeren erfolgreichen Nutzung des TOA im Bereich des Jugendstrafrechts wurde durch das Verbrechenbekämpfungsgesetz vom 28. Oktober 1994 eine materiell-rechtliche Grundlage für den TOA im allgemeinen Strafrecht geschaffen. Die mit der Einführung des § 46a StGB verbundenen Erwartungen erfüllten sich im Hinblick auf die Nutzungshäufigkeit jedoch nicht. Des-

halb wurden am 28. Dezember 1999 strafverfahrensrechtliche Vorschriften in Kraft gesetzt, die die Anwendungspraxis in vier Punkten erleichtern sollen:

Die zentrale Vorschrift des neuen Gesetzes ist die als Soll-Vorschrift formulierte Appellnorm des § 155a StPO. Sie macht es Gerichten und Staatsanwaltschaften ausdrücklich zur Aufgabe, in jedem Stadium des Verfahrens die Möglichkeit eines TOA zu prüfen. Die Strafjustiz soll nicht nur – wie schon bisher – einen erfolgreichen TOA honorieren, sondern selbst aktiv auf einen erfolgreichen Ausgleich hinwirken.

Der Katalog der Auflagen in § 153a StPO wurde um eine Nr. 5 erweitert, die eine Einstellung des Verfahrens dann ermöglicht, wenn sich Beschuldigte bzw. Angeklagte ernsthaft um einen Ausgleich mit den Verletzten bemühen.

Um dem TOA auch eine verstärkte Akzeptanz in der Anwaltschaft zu verschaffen, wurde ein gebührenrechtlicher Anreiz in § 87 BRAGO geschaffen.

Ein weiterer Baustein des Gesetzes ist die in § 155b StPO geschaffene datenschutzrechtliche Regelung. Dadurch soll sichergestellt werden, dass nicht durch Zweifel an der Zulässigkeit der Weitergabe von personenbezogenen Daten an die Ausgleichsstellen von einem TOA abgesehen wird.

Ein TOA-Versuch im Bereich des Erwachsenenstrafrechts wird je nach Stand des Verfahrens durch die Entscheidung der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts eingeleitet, einen Ausgleich zwischen Täter und Opfer anzustreben. Mit der Durchführung des TOA werden hauptsächlich die sozialen Dienste der Justiz, die in der Straffälligenhilfe tätigen Vereine und Schlichtungsstellen betraut.

Die Aufgabe der Erprobung des Leitfadens und des Handbuches war es, die dort enthaltenen allgemeinen Hinweise zur Vorgehensweise einer rGFA soweit an Hand des Beispiels der strafverfahrensrechtlichen Verankerung des TOA zu konkretisieren, dass sich Aussagen über die Übertragbarkeit und Anwendbarkeit der dargestellten Methoden treffen ließen.

### **3. Vorgehensweise**

Die Durchführung der rGFA-Erprobung erfolgte in fünf Schritten, aus deren Ergebnis sich drei Vorschläge für ein weiteres Vorgehen ergaben.

#### **3.1 Auswahl der Prüfkriterien und Festlegung des Evaluationsumfangs**

Die Auswahl der heranzuziehenden Prüfkriterien ist abhängig von dem festgelegten Evaluationsumfang. Es wurde entschieden, dass sämtliche Einzelregelungen in die Bewährungsprüfung einbezogen werden sollten (Leitfaden S. 33, Handbuch S. 260). Die Auswahl der Prüfkriterien, die im Folgenden dargestellt wird, orientierte sich an dieser Festlegung (Leitfaden S. 27, Handbuch S. 258).

Im Mittelpunkt einer jeden rGFA steht die Erfassung der Zielerreichung des Gesetzes. Bei der strafverfahrensrechtlichen Verankerung des TOA besteht ein wichtiges Ziel in einer deutlich vermehrten Anwendung von Ausgleichsverfahren. Dies soll in erster Linie durch die zentrale Vorschrift des neuen Gesetzes, der Appellnorm des § 155a StPO, erreicht werden. Im Unterschied zur bisherigen Situation soll die Strafjustiz erfolgreiche TOA-Verfahren nicht nur honorieren, sondern die Möglichkeit eines TOA in jedem Stadium des Verfahrens prüfen und auf einen Ausgleich hinwirken.

Im engen Zusammenhang mit der Zielerreichung steht die Praktikabilität. Die Förderung der Anwendungshäufigkeit hängt in hohem Maß von der Durchführbarkeit des TOA-Verfahrens ab. Im Sinne der Praktikabilität lässt sich die Ergänzung des § 153a StPO durch Nr. 5 verstehen. Sie ermöglicht die (vorläufige) Einstellung des Verfahrens auch dann, wenn sich die bzw. der Beschuldigte ernsthaft um einen Ausgleich mit der bzw. dem Geschädigten bemüht. Damit wird der Staatsanwaltschaft eine Möglichkeit an die Hand gegeben, das tatsächliche Verhalten der Täterin bzw. des Täters nach der Tat stärker als bisher zu berücksichtigen. Von praktischer Bedeutung ist hier auch, dass das vorläufig eingestellte Verfahren nicht in die Liste der unerledigten Verfahren der Staatsanwaltschaft eingetragen wird. Insofern ist hier auch das Prüfkriterium der Akzeptanz zu berücksichtigen.

Das Prüfkriterium der Praktikabilität ist auch im Hinblick auf die datenschutzrechtlichen Regelungen des § 155b StPO heranzuziehen. Die vormalige Situation war durch Unsicherheiten im Hinblick darauf geprägt, in welchem Umfang personenbezogene Daten von der jeweils zuständigen Staatsanwaltschaft bzw. dem Gericht an die mit dem TOA-Verfahren beauftragte Stelle übermittelt werden durften. Durch die ausdrückliche Zulässigkeit der Weitergabe dieser Daten zur ausschließlichen Verwendung im Rahmen des Ausgleichsversuchs sollen Zweifel der Rechtmäßigkeit in diesem Bereich beseitigt werden. Auch hier könnte sich möglicherweise ein Akzeptanzeffekt zeigen.

Die Ergänzung des § 87 BRAGO, durch die ein gebührenrechtlicher Anreiz für die Mitwirkung der Anwaltschaft an TOA-Verfahren geschaffen wurde, dient vor allem der Akzeptanz bei den Strafverteidigerinnen und Strafverteidigern. Die Einstellung und das Verhalten der Anwaltschaft kann sich wirksam fördernd oder hindernd auf die Anwendung von Ausgleichsverfahren auswirken.

Als weiteres Prüfkriterium wurde die Kategorie der Nebenwirkungen bzw. Nebenfolgen berücksichtigt. Inwieweit durch die eingeführte Regelung unbeabsichtigte, die Zielerreichung begünstigende oder behindernde Faktoren in der Anwendungspraxis wirken, konnte im Vorhinein zunächst nicht konkretisiert werden. Dennoch sollten Hinweise, die sich darauf während der Pilotierung ergeben konnten, berücksichtigt werden.

### **3.2 Zielerreichung: Auswahl der Vergleichsart und Operationalisierung**

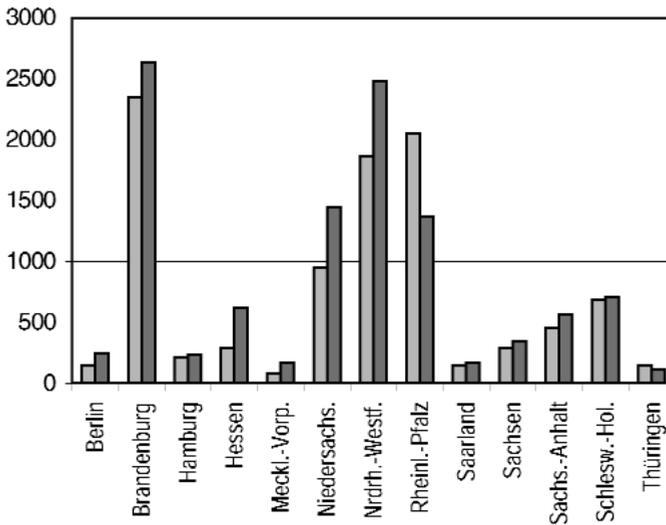
Als Ausgangspunkt für die Analyse der realen Entwicklung bei der Anwendung von TOA-Verfahren empfahl es sich, eine Erhebung der mehrjährigen Fallzahlenentwicklung durchzuführen. Die Erhebung sollte erste Hinweise auf den Grad der Zielerreichung und gleichzeitig Anhaltspunkte für die weitere Vorgehensweise der rGFA liefern. Zunächst musste eine Vergleichsart ausgewählt werden, die eine Analyse der Anwendungszahlen ermöglichte (Leitfaden S. 28, Handbuch S. 262). Da im Gesetz kein absoluter Soll-Wert definiert worden war, wurde auf den Vergleich der Jahreswerte vor und nach In-Kraft-Treten des Gesetzes zurückgegriffen. Um eine Zeitreihenanalyse vornehmen zu können, wurde die Erhebung nicht auf das unmittelbar vorangegangene Jahr der In-Kraft-Setzung des Gesetzes beschränkt. Die Datenlage ermöglichte es, Fallzahlen ab dem Jahr 1997 zu erfassen.

Um Aussagen über die Zielerreichung aufgrund der ermittelten Daten treffen zu können, wurde eine Operationalisierung vorgenommen (Leitfaden S. 30, Handbuch S. 264). Die Formulierung der Untersuchungshypothese lautete: „Die strafverfahrenrechtliche Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs hat eine zunehmende Anwendung von TOA-Verfahren bewirkt.“

### **3.3 Zielerreichung: Datenerhebung durch schriftliche Befragung, Datenauswertung**

Als Datenerhebungsinstrument wurde die schriftliche Befragung über die Häufigkeit versuchter TOA-Verfahren gewählt (Leitfaden S. 28, Handbuch S. 266 f.). Den Justizministerien der Länder wurde ein Fragebogen zugesandt, in dem u.a. Angaben über die TOA-Fallzahlenentwicklung gemacht werden sollten. Diese Frage konnte bis auf die Ausnahmen Baden-Württemberg, Bayern und Bremen, in denen keine statistischen Erhebungen durchgeführt werden, von allen Ländern beantwortet werden. Daraus ergibt sich ein Rücklauf von 81,25 %. Die Auswertung für die unmittelbaren Jahre vor und nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes (1999 bzw. 2000) weist eine Zunahme an versuchten TOA-Verfahren von 9705 auf 11121 Fälle aus. Dies entspricht einer Steigerungsrate von 14,59 %. Die Entwicklung nahm in den einzelnen Ländern einen sehr unterschiedlichen Verlauf, der auf Besonderheiten in der jeweiligen Organisation des TOA zurückzuführen ist (zu den Gründen auch der folgenden Angaben s. S. 9. f.). Eine hohe Steigerungsrate wurde in Hessen (109,49 %), Mecklenburg-Vorpommern (98,85 %) und Berlin (74,64 %) festgestellt. In einem mittleren Bereich liegen die Länder Niedersachsen (52,85 %) und Nordrhein-Westfalen (32,81 %). Darunter liegende Zuwachsraten wurden für Brandenburg (12,46 %), Hamburg (10,14 %), Saarland (12,08 %), Sachsen (15,15 %), Sachsen-Anhalt (23,16 %) und Schleswig-Holstein (3,05 %) erfasst. Zu einem Rückgang kam es in Rheinland-Pfalz (-33,51%) und in Thüringen (-20,13 %).

Abb. 1: TOA-Anwendungsfälle in den Jahren 1999 und 2000

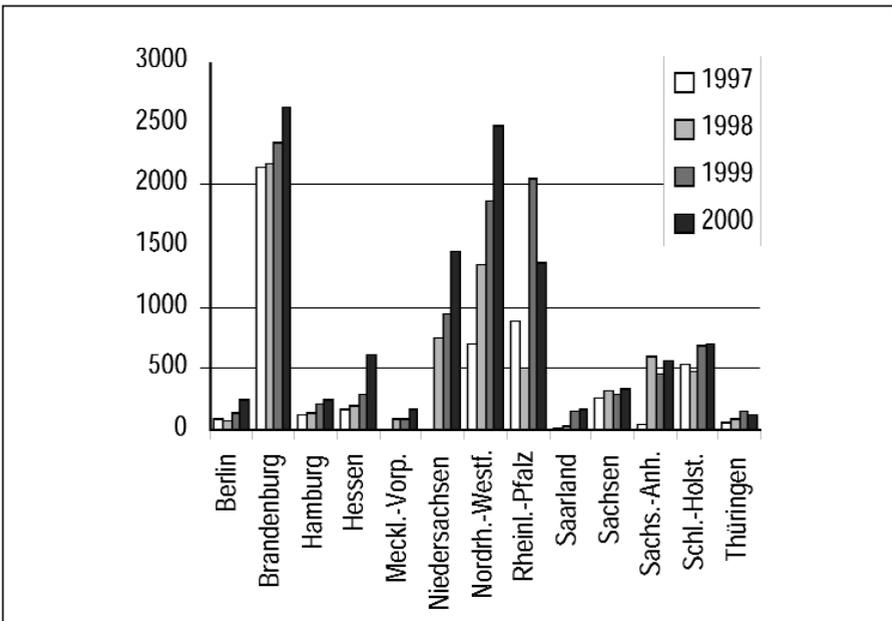


Land	Jahr 1999	Jahr 2000	Zuwachs in %
Berlin	142	248	74,64
Brandenburg	2344	2636	12,46
Hamburg	217	239	10,14
Hessen	295	618	109,49
Meckl.-Vorp.	87	173	98,85
Niedersachsen	948	1449	52,85
Nrdrh.-Westf.	1871	2485	32,81
Rheinl.-Pfalz	2056	1367	-33,51
Saarland	149	167	12,08
Sachsen	297	342	15,15
Sachs.-Anhalt	462	569	23,16
Schlesw.-Hol.	688	709	3,05
Thüringen	149	119	-20,13
<b>SUMME</b>	<b>9705</b>	<b>11121</b>	<b>14,59</b>

Brandenburg und Thüringen: Näherungswerte

Um einen Hinweis darauf zu erhalten, ob sich aus den erhobenen Daten ein Trend erkennen lässt, wurde eine Zeitreihenanalyse durchgeführt. Die Datenlage ließ eine Betrachtung seit 1997 zu (Abb. 2). Ungeachtet dessen, dass nicht in allen Fällen exakte Ergebnisse vorlagen (Näherungswerte für Brandenburg und Thüringen, fehlende Zahlen für Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen für das Jahr 1997), lässt sich mittelfristig eine Zunahme an TOA-Verfahren etwas unterhalb der hier errechneten 120,43 % für die Jahre 1997 bis 2000 annehmen. Im Hinblick auf die Fragestellung, ob sich Hinweise auf die Wirkung des Gesetzes erkennen lassen, ergibt sich erneut ein differenziertes Bild. Die größten Steigerungsraten ergaben sich für 8 der 13 an der Statistik beteiligten Länder bereits vor dem Inkraft-Treten des Gesetzes: Hamburg (1998/99: 49,65 %), Nordrhein-Westfalen (1997/98: 89,67 %), Rheinland-Pfalz (1998/99: 307,13 %), Saarland (1998/99: 432,14 %), Sachsen (1997/98: 23,48 %), Sachsen-Anhalt (1997/98: 1272,72 %), Schleswig-Holstein (1998/99: 46,69 %) und Thüringen (1998/99: 65,55 % [mit Vorbehalt]). In den übrigen Ländern (Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen) ist es hingegen der Vergleich zwischen den Jahren 1999 und 2000, der eine zielfördernde Wirkung des Gesetzes aufgrund der größten Steigerungsraten vermuten lässt. Über das Ausmaß dieser Zunahmen gibt Abb. 1 Auskunft.

Abb. 2: TOA-Anwendungsfälle in den Jahren 1997 bis 2000



Land	1997	1998	1999	2000
Berlin	98	80	142	248
Brandenburg	2136	2174	2344	2636
Hamburg	123	145	217	239
Hessen	172	205	295	618
Meckl.-Vorp.	k.A.	85	87	173
Niedersachsen	k.A.	753	948	1449
Nordrh.-Westf.	707	1341	1871	2485
Rheinl.-Pfalz	895	505	2056	1367
Saarland	11	28	149	167
Sachsen	264	326	297	342
Sachsen-Anh.	44	604	462	569
Schlesw.-Hol.	530	469	688	709
Thüringen	65	90	149	119
<b>SUMME</b>	<b>5045</b>	<b>6805</b>	<b>9705</b>	<b>11121</b>
Jährl. Zuwachs	in %	34,9	42,6	14,59

Zuwachs seit 1997 insgesamt (ohne M.-VP und Niedersachsen): 120,43 %

Brandenburg u. Thüringen: Näherungswerte

Die Landesjustizministerien wurden ebenfalls gefragt, ob die von ihnen angegebenen Veränderungen in der Häufigkeit der TOA-Verfahren auf das Gesetz zurückgeführt werden kann. Die Einschätzungen darüber lassen sich in drei Kategorien einteilen: Sieben Länder konnten keine Angaben machen oder es waren für sie keine Wirkungen des Gesetzes erkennbar. Diese Antworten waren nach eigenen Angaben der Ministerien nicht selten dem Verzicht auf eine regelmäßige Berichterstattung über die Praxis des TOA geschuldet. Vier Länder gaben an, die Entwicklung der TOA-Praxis sei maßgeblich auf das Gesetz und ggf. zusätzlich auf neu erlassene Verwaltungsvorschriften zurückzuführen. In sechs Ländern hatten verstärkte bzw. geänderte organisatorische Maßnahmen, hier vor allem Fortbildungsveranstaltungen sowie eine verbesserte Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden und TOA-Fachstellen, eine mitbestimmende Bedeutung (s.Tab 1).

Tab. 1: Einschätzung der Landesjustizministerien zur Wirksamkeit des Gesetzes

Land	Keine Angaben möglich	Veränderungen sind auf Gesetz bzw. neue untergesetzl. Vorschriften zurückführbar	Veränderungen ergänzend, vor allem oder ausschließlich auf organisatorische Maßnahmen zurückzuführen
Baden-Württemberg	Keine Hinweise ermittelbar	—	—
Bayern	Keine Hinweise ermittelbar	—	—
Berlin	—	TOA-Verwaltungsvorschriften vom 28.6.2000	—
Brandenburg	—	—	Landesinterne Förderung
Bremen	Keine Hinweise ermittelbar	—	—
Hamburg	—	—	Verbesserte Kooperation zwischen Polizei, StA u. soziale Dienste der Justiz
Hessen	—	—	Anzahl der TOA-Einrichtungen erhöht
Mecklenburg-Vorpommern	—	Veränderungen sind auf das Gesetz zurückzuführen	—
Niedersachsen	—	Sowohl auf Gesetz als auch auf TOA-Richtlinie vom 10.3.2000 zurückzuführen	TOA-Coaching für StA und bei Konflikt-schlichtungsstellen
Nordrhein-Westfalen	—	—	Regelmäßige Dienstbesprechungen mit Leitern der StA. Ständige Überprüfung der Fallzahlen bei den freien Trägern

Rheinland-Pfalz	—	—	Permanentes „Werben vor Ort“, Besprechungen der Behördenleiter, Informationsveranstaltungen
Saarland	Keine Hinweise ermittelbar	—	—
Sachsen	—	Veränderungen sind auf das Gesetz zurückzuführen	—
Sachsen-Anhalt	Keine Hinweise ermittelbar	—	—
Schleswig-Holstein	Keine Hinweise ermittelbar	—	—
Thüringen	Keine Hinweise ermittelbar	—	—

Aus der Gesamtbetrachtung der vorläufigen Bestandsaufnahme lässt sich mittelfristig eine deutlich zunehmende Anwendung von TOA-Verfahren in denjenigen Ländern, die eine statistische Erfassung durchgeführt haben, erkennen. Die Frage, ob das Gesetz zur strafverfahrensrechtlichen Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs dazu ursächlich beigetragen hat, lässt sich zunächst nicht eindeutig positiv beantworten. Einen ersten Aufschluss zur Beantwortung darauf liefert ein Vorher-Nachher-Vergleich. Im Jahr nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes zeigt sich eine Abschwächung der insgesamt weiterhin aufwärts strebenden Anwendungstendenz, verbunden mit deutlichen Abnahmen in Rheinland-Pfalz und Thüringen. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass sich in diesen beiden Ländern die Gesamtentwicklung umkehrt. Zumindest in Rheinland-Pfalz handelt es sich nach Auskunft der Praxis um eine vorübergehende Abnahme im Rahmen normaler Schwankungen. Die in diesem Land am deutlichsten feststellbaren Schwankungen können nach Auskunft der Praxis u.a. dadurch bedingt sein, dass man dort auf eine landesweite Regelung verzichtet und es weitgehend dem Ermessen der einzelnen Staatsanwaltschaften überlassen hat, wie sie die Umsetzung des TOA weiter fördern wollen. Da Thüringen derzeit noch nicht über eine einheitliche Berichterstattung, sondern lediglich über Näherungswerte verfügt, lässt sich der Rückgang der Fallzahlen dort auf der verfügbaren Datenbasis

nicht verifizieren bzw. erklären. Insgesamt lässt sich aus dem ausdifferenzierten Bild der Fallzahlenentwicklung damit keine direkte Wirkung des Gesetzes erkennen.

Betrachtet man zusätzlich die Einschätzung in den Ländern zur Wirkung des Gesetzes, so lässt sich auch hier keine eindeutige Aussage treffen. Gut die Hälfte der an der quantitativen Bestandsaufnahme beteiligten Länder geben an, keine Angaben über die Wirkung machen zu können. Eine direkte bzw. möglicherweise vermittelte Wirkung über neu erlassene landesweite Richtlinien stellt gut ein Viertel der Länder fest. Ein weiteres knappes Viertel verweist auf organisatorische Maßnahmen, die nicht direkt auf den Regelungsinhalt des Gesetzes zurückgeführt werden können.

Selbst wenn man einwendet, dass die quantitative Erhebung aufgrund der in vielen Ländern erst im Aufbau befindlichen Berichterstattung mit Unschärfen und Fehlern behaftet ist und die Landesjustizministerien naturgemäß lediglich über einen kursorischen Überblick über die TOA-Anwendungspraxis verfügen können, deckt sich das uneinheitliche Bild mit den bislang veröffentlichten Beobachtungen der Praxis.

Von einer tiefer gehenden Analyse wurde mit Rücksicht darauf abgesehen, dass einige der gewonnenen Daten lediglich Näherungswerte darstellen und der erhebliche Zeitraum gegenwärtig mit vier Jahren, in zwei Fällen (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen) lediglich drei Jahren, sehr begrenzt ist. Ein Ländervergleich bietet sich ebenfalls derzeit noch nicht an, weil erklärungsbedürftige landesspezifische organisatorische Besonderheiten hier nicht dargestellt werden können. Über einige Merkmale gibt Tab. 1 und die Darstellung der Ergebnisse des Workshops beispielhaft Auskunft.

Die beschriebenen vorläufigen Ergebnisse dienen als Ansatzpunkt für die Analyse der im Weiteren heranzuziehenden Prüfkriterien.

### **3.4 Auswahl der Vergleichsart und Operationalisierung der weiteren Prüfkriterien**

Auch für die weiteren Prüfkriterien bot sich als Vergleichsart die Ermittlung der Situation vor und nach der In-Kraft-Setzung des Gesetzes an. Wegen des engen funktionalen Zusammenhangs der Einzelregelungen sollte das bereits quantitativ erfasste Prüfkriterium der Zielerreichung und die verbleibenden Prüfkriterien in dieser Phase der Bewährungsprüfung im Rahmen eines Workshops gemeinsam behandelt werden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Operationalisierung der Prüfkriterien als Voraussetzung für das weitere Vorgehen.

Tab. 2: Operationalisierung der Prüfkriterien und Fragestellungen

§	Prüfkriterium	Operationalisierung (Hypothese) bzw. Fragestellung
155a StPO	Zielerreichung	Das Gesetz hat zu einer vermehrten Anwendung des TOA geführt.
153a Nr. 5 StPO	Praktikabilität Akzeptanz	Vorläufige Einstellung des Verfahrens und Austragung aus der „Resteliste“ führt zu einer verbesserten Durchführbarkeit und Akzeptanz bei der Staatsanwaltschaft.
155b StPO	Praktikabilität Akzeptanz	Durch die verbesserte Rechtssicherheit bei der Weitergabe personenbezogener Daten wird die Durchführbarkeit und Akzeptanz des TOA bei der StA erhöht.
87 BRAGO	Akzeptanz	Die eingeführte Vergütung für Bemühungen im Rahmen von TOA-Verfahren führt bei den Strafverteidigerinnen und Strafverteidigern zu einer höheren Mitwirkungsbereitschaft.
—	Nebeneffekte	Frage: Welche Nebeneffekte lassen sich im Vorher-Nachher-Vergleich benennen?
—	Kosten-Nutzen-Effekte	Frage: Welche beschreibbaren Kosten-Nutzen-Effekte entstehen bei der Anwendung bzw. Nichtanwendung von TOA-Verfahren?

### 3.5 Datenerhebung und Datenauswertung im Expertinnen/-Experten- und Adressatinnen/-Adressaten-Workshop

Die bereits quantitativ erhobene Zielerreichung wurde gemeinsam mit den weiteren Prüfkriterien qualitativ nach Maßgabe der in der Operationalisierung erarbeiteten Hypothesen und Fragestellungen exemplarisch weiter analysiert. Als Datenerhebungsinstrument wurde der Expertinnen/-Experten- und Adressatinnen/-Adressaten-Workshop ausgewählt (Leitfaden S. 28, Handbuch S. 266). Er diente als Pretest für eine Veranstaltung dieser Art im Rahmen einer tatsächlich durchzuführenden rGFA. Zusätzlich sollte der Workshop Hinweise darauf liefern, wie die nachfolgenden Arbeitsschritte der rGFA ausgestaltet werden könnten.

#### Exkurs: Expertinnen/-Experten- und Adressatinnen/-Adressaten-Workshop

Am 21. November 2001 fand in der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ein eintägiger Workshop statt. Organisation, Ablauf und einige exemplarische Ergebnisse werden in diesem Exkurs zusammengefasst.

### Organisation und Ablauf

Die Personen, die an dem Workshop teilgenommen haben, wurden nach den folgenden Kriterien ausgewählt:

- Längere Erfahrung in der Bearbeitung von TOA-Verfahren,
- Ermöglichung eines länderübergreifenden Erfahrungsaustauschs,
- Repräsentation der wichtigsten Entscheidungsträger bzw. Verantwortlichen für die Durchführung von TOA-Verfahren (Staatsanwaltschaft, soziale Dienste der Justiz, TOA-Fachstellen in freier Trägerschaft),
- Repräsentation von Ländern, bei denen Auffälligkeiten bei der quantitativen Erhebung der TOA-Fallzahlenentwicklung festzustellen waren,
- Repräsentation eines Landes, dessen Beteiligung an der quantitativen Bestandsaufnahme nicht möglich war.

Für die Teilnahme konnten Expertinnen und Experten aus den Ländern Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt gewonnen werden.

Der inhaltliche Teil des Workshops wurde in fünf Arbeitsschritte gegliedert:

1. Präsentation der quantitativen Bestandsaufnahme durch den Projektbearbeiter,
2. Kommentierung der Bestandsaufnahme unter Berücksichtigung des Erfahrungshintergrunds der Teilnehmer,
3. Diskussion der Hypothesen und Fragestellungen im Hinblick auf die Prüfkriterien und unter besonderer Berücksichtigung von fördernden und hemmenden Faktoren bei der Anwendung des TOA,
4. Folgerungen für mögliche rechtlichen Veränderungen oder Verbesserungen auf der Maßnahmenebene,
5. Folgerungen für eine mögliche weitere Vorgehensweise bei der rGFA.

### Einzelergebnisse

Die Diskussionsergebnisse lassen sich den ausgewählten Prüfkriterien zuordnen und exemplarisch folgendermaßen darstellen:

#### Zielerreichung (§ 155a StPO)

Ob es zu einer vermehrten Anwendung von TOA-Verfahren kommt, hängt neben den rechtlichen Möglichkeiten nach wie vor insbesondere von der Bereitschaft der Staatsanwaltschaften ab, diesen Weg zu gehen. Von entscheidender Bedeutung dafür ist, dass den Staatsanwaltschaften durch das TOA-Verfahren kein zusätzlicher Arbeitsaufwand entsteht.

Während sich bei den Rechtsanwälten vereinzelt Bereitschaft zeigt, an TOA-Verfahren mitzuwirken, ist bei den Richterinnen und Richtern keine Veränderung ihres traditionell zurückhaltenden Verhaltens festzustellen. Insofern hat diese Einzelregelung bislang keine Wirkung gezeigt.

Neben der quantitativen Betrachtungsweise muss auch der Qualitätsaspekt gesehen werden. Soweit der TOA nicht ausschließlich als Ausgleichsverfahren

für kleinere und mittlere, sondern auch für schwere Kriminalität in Frage kommen soll, muss die Zielbeschreibung des Gesetzes dies berücksichtigen. Soweit das Haupteinsatzfeld des TOA im Bereich der Bagatelldelinquenz gesehen wird, wird der Anspruch dieses Ausgleichsverfahrens nicht erfüllt. Insofern kommt es nicht allein auf die Erhöhung der Anzahl der TOA-Anwendungen, sondern auch auf seinen Einsatz auf allen Deliktsniveaus an. In der Praxis werden zu diesem Punkt unterschiedliche Beobachtungen gemacht. Während in Nordrhein-Westfalen ein sprunghafter Anstieg der Fallzahlen zugunsten einer vermehrten Zuweisung von Bagatelldelikten verzeichnet wird, ist in Sachsen-Anhalt keine qualitative Veränderung eingetreten. Dort werden TOA-Verfahren nach wie vor fast ausschließlich von den Amtsanwälten initiiert. Demgegenüber scheint sich in Rheinland-Pfalz eine verhaltene Tendenz zu entwickeln, auch schwierigere Fälle einem TOA-Verfahren zuzuführen.

#### Praktikabilität und Akzeptanz I (§ 153a Nr. 5 StPO)

Nach Einschätzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurde dem TOA durch diese Vorschrift mehr als bisher eine festere Grundlage in der Abwicklung des Strafverfahrens und dadurch die Möglichkeit für eine höhere Akzeptanz bei den Staatsanwaltschaften verschafft. In wie weit die Austragung aus den so genannten Restlisten der Staatsanwaltschaften zu einer höheren Bereitschaft der Anwendung von TOA-Versuchen führt, kann nicht eindeutig beantwortet werden, da vielerorts bereits vor dem In-Kraft-Treten des Gesetzes die mit einem entsprechenden Vermerk versehenen Verfahren nicht als „Restfälle“ behandelt wurden.

#### Praktikabilität und Akzeptanz II (155b StPO)

Die datenschutzrechtliche Problematik wurde vor dem In-Kraft-Treten des Gesetzes in den Ländern unterschiedlich gesehen. Während die Rechtslage bspw. in Nordrhein-Westfalen als unsicher angesehen wurde, ging man in Rheinland-Pfalz davon aus, dass die vorhandenen Rechtsgrundlagen der Abwicklung von TOA-Verfahren nicht entgegenstehen. Erste Beobachtungen zeigen, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den Amts- und Staatsanwaltschaften einerseits und den TOA-Fachstellen in Nordrhein-Westfalen aufgrund der rechtlichen Klarstellung verbessert hat. Dies lässt auch auf eine Erhöhung der Akzeptanz bei den Strafverfolgungsbehörden schließen.

In Sachsen-Anhalt war die direkte Datenübermittlung an die TOA-Fachstellen freier Träger vor In-Kraft-Treten des Gesetzes nicht möglich. Dort war der soziale Dienst der Justiz insoweit als Clearingstelle tätig. Diese Funktion wurde auf Grund des Gesetzes abgeschafft, so dass sich die Praktikabilität durch das verkürzte Verfahren verbessert hat.

#### Akzeptanz (§ 87 BRAGO)

Am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen lässt sich nach In-Kraft-Setzung des Gesetzes bei den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten allmählich eine

zunehmende Tendenz zur Anregung von TOA-Verfahren feststellen. Obgleich noch ein sehr unterschiedliches Engagement konstatiert wird, gibt es auch in Niedersachsen eine häufiger werdende direkte Kontaktaufnahme von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten mit TOA-Fachstellen. Insgesamt wird bei den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten ein starker Aufklärungsbedarf über die Zielsetzung, das Verfahren und vor allem die neu eingeführte Honorierungsmöglichkeit des TOA gesehen.

### Nebeneffekte

Eine positive mittel- und langfristige Folge kann der TOA in Einzelfällen dann haben, wenn Verurteilte nach einem längeren Gefängnisaufenthalt den Opfern Rechenschaft ablegen wollen, um mit ihrem Verbrechen endgültig abschließen zu können. Ein früherer Kontakt zur TOA-Fachstelle kann sich dann für die Vermittlung und Begleitung einer direkten Begegnung zwischen den betroffenen Personen als nützlich erweisen.

### Kosten-Nutzen-Effekte

Obgleich der TOA nicht den Zweck verfolgt, zu einer Kostenrückführung im Rechtspflegesystem beizutragen, sollten zu diesem Punkt eine grobe Einschätzung festgehalten werden. Ein Entlastungs- und Einspareffekt bei der Strafjustiz und bei den Zivilgerichten wird dadurch erreicht, dass es nur in ganz wenigen Ausnahmefällen zu Widersprüchen bei erfolgreichen, d.h. durch Einigung und Einlösung der getroffenen Vereinbarung im Rahmen des TOA kommt. Nach allgemeiner Erfahrung werden etwa 40 bis 60 % der versuchten TOA-Verfahren in diesem Sinne erfolgreich abgeschlossen.

### Gesamtergebnis

In einer abschließenden Würdigung wurden die Teilnehmer/-innen gebeten, die Wirkungsbedingungen des Gesetzes vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis abzuschätzen. Dabei wurden fünf Aspekte besonders hervorgehoben:

- Die politische Signalwirkung des Gesetzes hat die Umsetzung des TOA in den Staatsanwaltschaften gefördert.
- Das Gesetz allein wird die Steigerung der Anwendungszahlen des TOA nicht bewirken können. Um dieses Ziel gemeinsam mit einer Ausschöpfung des TOA-Konfliktlösungspotenzials auch bei schweren Straftaten zu erreichen, müssen nach wie vor Maßnahmen der Bewusstseinsbildung und zur Beseitigung von Missverständnissen gegenüber Zweck und Verlauf des TOA bei allen Verfahrensbeteiligten (Polizei, Anwaltschaften, Staatsanwaltschaften, Strafverteidiger/-innen, freie Träger der Straffälligenhilfe, soziale Dienste der Justiz, Täter/-innen und Opfer) betrieben werden.
- Nach mehrjähriger Praxis in der Anwendung der materiell-rechtlichen Voraussetzung des TOA (§ 46a StGB) besteht vielerorts noch immer ein großer

Informationsbedarf über den Zweck und die Anwendungsmöglichkeiten dieses Ausgleichsverfahrens. Das neue Gesetz kann u.a. bei Fortbildungsveranstaltungen oder auch bei Kontaktaufnahmen zwischen den Fachstellen und den weiteren mit Strafverfahren Befassten, eine wichtige Argumentationshilfe für den TOA darstellen.

- Im Zusammenhang mit diesen Faktoren sollte die gegenseitige regelmäßige Kontaktpflege vor allem zwischen den Staatsanwaltschaften und den Konfliktvermittlern der TOA-Fachstellen intensiviert werden. Dazu sollten auch Rückmeldungen der Vermittler zum Stand und Fortschritt überwiesener Aufträge gehören. Die verstärkte Kommunikation, verbunden mit einer mindestens mittelfristigen personellen Kontinuität auf der Seite der TOA-Fachstellen, kann zu einer Bewusstseinsbildung bei den Staatsanwaltschaften zugunsten des TOA beitragen.
- Unabhängig von der direkten strafverfahrensrechtlichen Bedeutung des TOA ist denkbar, weitere Maßnahmen zur Information der Öffentlichkeit zu ergreifen. Angesichts dessen, dass auch die Möglichkeit des Anstoßes eines TOA durch die Täterin bzw. den Täter oder das Opfer besteht, könnten in den Medien Darstellungen (z.B. fallbezogene Fernsehspots, Pop-ups im Internet etc.) geschaltet werden.

#### **4. Methodische Ergebnisse und Vorschläge für ein weiteres Vorgehen**

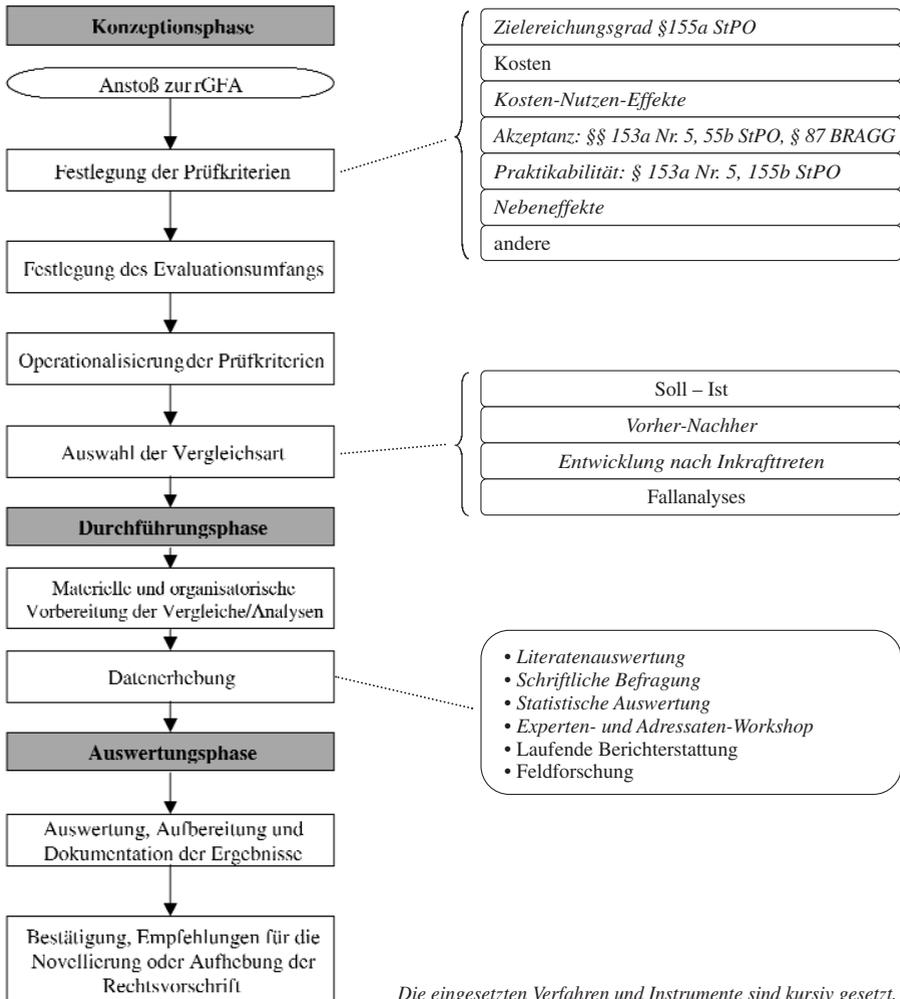
Die Methoden und Instrumente der rGFA haben sich für die strafverfahrensrechtliche Verankerung des TOA als übertragbar und in den ersten Durchführungsschritten als anwendbar erwiesen. Sowohl die Auswertung einschlägiger Dokumente als auch die schriftliche Befragung sowie der Adressatinnen/Adressaten- und Expertinnen/Experten-Workshop haben zu Hinweisen auf die Wirkungen und Folgen des Gesetzes geführt, die durch die folgenden Arbeitsschritte konkretisiert werden könnten:

1. Bestandsaufnahme der Entwicklung von TOA-Anwendungen vor dem Hintergrund landesspezifischer rechtlicher und organisatorischer Gegebenheiten. Hier bietet sich eine Auswertung der bundesweiten TOA-Statistik (Kriminologisches Institut der Universität Tübingen) an.
2. Zusätzlich ist an eine tiefergehende Analyse des Verhaltens von Strafverteidigerinnen und Strafverteidigern zu denken. Hilfestellung könnte die kriminologische Forschungsstelle der Universität Köln leisten, die hierzu empirisch forscht.
3. Ein weiterer Workshop sollte unter Berücksichtigung der identifizierten Wirkungen und Folgen des Gesetzes Bewertungen und ggf. Hinweise für Empfehlungen zur organisatorischen und ggf. rechtlichen Weiterentwick-

lung im Hinblick auf die Begünstigung der Anwendung von TOA-Verfahren erarbeiten.

Eine Übersicht über die genutzten und empfohlenen Verfahren und Instrumente gibt Abb 3.

Abb. 3: Vorgehensweise bei der rGFA am Beispiel der strafrechtlichen Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs



## **IV.3 b) Rückschauende – retrospektive – Gesetzesfolgenabschätzung bei dem Gesetz zum Schutz von Zeugen bei Vernehmungen im Strafverfahren und zur Verbesserung des Opferschutzes**

(Bundesministerium der Justiz, BMJ)

### **1. Einordnung**

Das Zeugenschutzgesetz (ZSchG) wurde Bundesministerium der Justiz als Projekt für die praktische Erprobung des Leitfadens und des Handbuchs zur Gesetzesfolgenabschätzung dem Staatssekretärsausschuss des Bundes „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ angegeben. Das am 1. Dezember 1998 in Kraft getretene Gesetz ist der retrospektiven GFA zuzuordnen.

Die folgende Darstellung gibt die Konkretisierung der in Leitfaden und Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung beschriebenen allgemeinen Vorgehensweise am Beispiel des Zeugenschutzgesetzes unter methodischen Gesichtspunkten wieder. Die Ausführungen wurden darauf beschränkt, geeignete Prüfinstrumente zur Verfügung zu stellen, um eine rGFA durchzuführen. Das Konzept orientiert sich weitgehend an der bereits in den ersten Arbeitsschritten erprobten Vorgehensweise am Beispiel der strafverfahrensrechtlichen Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs.

Handbuch und Leitfaden erwiesen sich auf das Zeugenschutzgesetz als übertragbar.

### **2. Ausgangslage**

Das ZSchG enthält ein Bündel von Maßnahmen, die den Belangen massiv gefährdeter Zeuginnen und Zeugen von Straftaten gerecht werden sollen. Zu diesem Personenkreis gehören vor allem Kinder oder andere besonders schutzbedürftige Zeuginnen und Zeugen wie Opfer von Sexual- und Gewalttaten sowie alte und behinderte Zeuginnen und Zeugen. Anspruch auf Schutz haben auch solche Zeuginnen und Zeugen, die wegen ihrer Aussage Repressalien oder andere schwerwiegende Konsequenzen befürchten müssen. Zu denken ist dabei vor allem an Personen, die durch die Organisierte Kriminalität betroffen sind.

Das Gesetz enthält vier Regelungsschwerpunkte:

- Im Ermittlungsverfahren dürfen richterliche Vernehmungen von Zeuginnen und Zeugen getrennt von den übrigen Verfahrensbeteiligten durchgeführt werden (§ 168 e StPO). In der Hauptverhandlung müssen Zeuginnen und Zeugen nicht in jedem Fall zu ihrer Vernehmung im Sitzungssaal erscheinen

(§ 247a StPO). Die Aussage kann in beiden Fällen simultan per Video-Standleitung übertragen und bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen auf Bild-Ton-Träger aufgezeichnet werden (§ 58a StPO). Eine Aufzeichnung ist auch bei polizeilichen und staatsanwaltlichen Vernehmungen möglich.

- Die Aufzeichnung der Vernehmung und ihre spätere Verwendung als Vernehmungersatz (§ 255a StPO) soll dazu beitragen, die insbesondere für die Opfer von Sexualstraftaten und kindliche Opferzeugen belastenden Mehrfachvernehmungen zu vermeiden. Immer dann, wenn die Verlesung einer Niederschrift über eine Vernehmung zulässig ist, kann statt dessen das Video-Band vorgeführt werden. Sind kindliche Zeuginnen und Zeugen Opfer einer Sexualstraftat oder eines versuchten Tötungsverbrechens geworden, kann deren Vernehmung durch die Vorführung einer Bild-Ton-Aufzeichnung der früheren richterlichen Vernehmung ersetzt werden. Voraussetzung dafür ist, dass Angeklagte/r und Verteidigung Gelegenheit hatten, daran mitzuwirken.
- Eine weitere Verbesserung des Zeugenschutzes wird dadurch angestrebt, dass der Zeugin bzw. dem Zeugen ein anwaltlicher Beistand von Amts wegen auf Staatskosten bestellt werden kann, wenn er seine Befugnisse bei der Vernehmung nicht selbst wahrnehmen kann (§ 68 b StPO). Bei Verbrechenopfern, gewerbs- oder bandenmäßig begangenen Straftaten oder Sexualdelikten wird ein solcher Zeugenbeistand in der Regel bestellt.
- Für die Opfer von Sexual- und versuchten Tötungsverbrechen sowie für kindliche Opfer von Sexualdelikten oder Misshandlung von Schutzbefohlenen ist auf Antrag eine Rechtsanwältin bzw. ein Rechtsanwalt als Beistand ohne Rücksicht auf die eigenen Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu bestellen (§ 397a StPO).

### 3. Vorgehensweise

Die Vorgehensweise wurde weitgehend an das bereits zum Teil erprobte Konzept der rGFA am Beispiel der strafverfahrensrechtlichen Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs angelehnt. Für die Durchführung der rGFA-Erprobung an Hand des ZSchG wurde ein dreistufiges Erhebungs- und Auswertungskonzept erarbeitet. Die erste Stufe umfasst die Auswahl der Prüfkriterien, die Festlegung des Evaluationsumfangs und die Operationalisierung der Prüfkriterien<sup>1</sup>. In der zweiten Stufe wird eine schriftliche Befragung vorbereitet, deren Auswertung als Ansatzpunkt für eine Bewertung der bislang erkennbaren Gesetzeswirkungen und -folgen dienen soll. Diese Bewertung soll in einer dritten Stufe erfolgen, die in der Form eines Expertinnen/Experten- und Adressatinnen/

---

<sup>1</sup> Operationalisierung beschreibt die Vorgehensweise, mit der die Übereinstimmung einer Aussage (Vermutung, Hypothese) mit der Realität überprüft wird.

Adressaten-Workshops konzipiert ist. Die Erarbeitung des Konzepts und die Abschätzung seiner Einsatzfähigkeit wurde in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Justiz vorgenommen.

### 3.1 Auswahl der Prüfkriterien, Festlegung des Evaluationsumfangs und Operationalisierung der Prüfkriterien

Aufgrund des engen Zusammenhangs der Auswahl der Prüfkriterien (Leitfaden S. 27, Handbuch S. 258) mit der Festlegung des Evaluationsumfangs (Leitfaden S. 33, Handbuch S. 260) und der Operationalisierung der Prüfkriterien (Leitfaden S. 33, Handbuch S. 264) wurden diese Arbeitsschritte miteinander verbunden. Aufgrund der Entscheidung, sämtliche Einzelvorschriften des Regelungsschwerpunkts in die Erprobung der rGFA einzubeziehen, wurden die Prüfkriterien der Zielerreichung, Praktikabilität, Akzeptanz, Kosten, Gender Mainstreaming und der Nebeneffekte herangezogen.

Als Grundlage für die quantitative Bestandsaufnahme und die spätere Beurteilung der Gesetzeswirkungen und -folgen wurden die Prüfkriterien operationalisiert und ergänzende Fragestellungen erarbeitet. Die jeweilige Zuordnung ist unter Hinweis auf die betreffende Einzelregelung in Tab. 1 wiedergegeben.

Tab. 1: Operationalisierung der Prüfkriterien und Fragestellungen

§ StPO	Prüfkriterium	Operationalisierung (Hypothese) bzw. Fragestellung
58a Abs. 1 Nr. 1	Zielerreichung	Durch die Aufzeichnung der Vernehmung auf Bild-Ton-Träger entsteht eine höhere Aussagebereitschaft und -fähigkeit bei den unter sechzehnjährigen Opferzeuginnen und -zeugen.
58a Abs. 1 Nr. 1	Zielerreichung	Durch die Vorführung des Bild-Ton-Trägers wird eine höhere Geständnisbereitschaft erreicht.
58a Abs. 1 Nr. 1	Zielerreichung	Es wird eine schonende Vernehmung von unter sechzehnjährigen Opferzeuginnen und -zeugen erreicht, indem eine sekundäre Viktimisierung bei der Aufzeichnung der Vernehmung auf Bild-Ton-Träger eingedämmt wird.

255a	Zielerreichung	Durch die Verwendung von Videoaufzeichnungen der richterlichen Vernehmung werden Mehrfachvernehmungen vermieden und die Opferzeuginnen und -zeugen psychisch geschont.
168e 247a	Zielerreichung	Sowohl im Ermittlungs- als auch im Hauptverfahren wird der Schutz von Zeuginnen und Zeugen durch simultane Videoübertragung erhöht, indem eine persönliche Begegnung mit dem Täter vermieden wird.
168e 247a	Akzeptanz	Durch die von der vom Täter separierten Vernehmungswiese besteht eine höhere Aussagebereitschaft und -fähigkeit bei den Opferzeugen.
68b	Zielerreichung	Durch die Bestellung eines anwaltlichen Beistands wird der Schutz von Zeuginnen und Zeugen insofern verbessert, als diese ihre Rechte bei der Vernehmung effektiver wahrnehmen kann.
397a	Zielerreichung	Durch den Wegfall des Kostenrisikos auf Grund der Bestellung einer Rechtsanwältin bzw. eines Rechtsanwalts (Opferanwalt) auf Staatskosten ist die Nebenklägerin bzw. der Nebenkläger besser als vorher in der Lage, Ihre/seine Rechte im Strafverfahren effektiv wahrzunehmen.
Übergreifend	Praktikabilität	Ist der Einsatz von Videotechnik für die zuständigen Stellen handhabbar und im Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen angemessen?

Übergreifend	Kosten	Welches ist die kostengünstigste Variante zur Bereitstellung der erforderlichen videotechnischen Einrichtungen?
Übergreifend	Nebeneffekte	Stellt der Einsatz von Videoaufzeichnungs- und -übertragungstechnik für Zeuginnen und Zeugen einen Störfaktor dar, der sich negativ auf ihre Befindlichkeit und auf das Aussageverhalten auswirkt?
Übergreifend	Gender Mainstreaming	Lässt sich ein geschlechtsspezifisches Aussageverhalten feststellen, das durch den Einsatz von Videotechnik beeinflusst wird?
Übergreifend	Nebeneffekte	Gibt es ein altersspezifisches Aussageverhalten im Hinblick auf den Einsatz von Videotechnik?
Übergreifend	Nebeneffekte	Wie werden die erstellten Aufzeichnungen vor Missbrauch geschützt?

### 3.2 Bestandsaufnahme: Auswahl der Vergleichsart, Datenerhebung und -auswertung

Als Grundlage für eine Bewertung der Gesetzeswirkungen und -folgen empfiehlt es sich, ein Erhebungsinstrument zu erarbeiten, das eine quantitative Bestandsaufnahme und erste Bewertungen zur Praxis der eingeführten Vorschriften ermöglicht. Als Vergleichsart bietet sich eine Ex-post-Analyse<sup>2</sup> (Handbuch S. 263, Leitfaden S. 30)<sup>3</sup> an, um Veränderungen im Zeitablauf nach In-Kraft-Treten des Gesetzes festzustellen. Ein Vorher-Nachher-Vergleich (Handbuch S. 263, Leitfaden S. 30) muss für den ersten Schritt der Bestandsaufnahme ausgeschlossen werden, da im zeitlichen Vorfeld des Gesetzes lediglich modellartige Erprobungen von zeugenschützenden Vernehmungs-

<sup>2</sup> Ex-post-Analyse: Vergleichsmöglichkeit, die mit Hilfe einer Zeitreihe Aufschluss über Veränderungen nach In-Kraft-Treten einer Regelung gibt.

<sup>3</sup> Vorher-Nachher-Vergleich: Durch die Analyse von Istwerten, die vor und nach dem In-Kraft-Treten einer Regelung erhoben wurden, lassen sich gesetzesbedingte Veränderungen feststellen.

weisen unter Einsatz der Videotechnik durchgeführt worden waren, die mit den im ZSchG festgelegten Regelungen nicht vergleichbar sind.

Als Erhebungsinstrument für die quantitative Bestandsaufnahme und für die Erfassung erster Bewertungen in einzelnen praktischen Bereichen wird ein schriftlich zu beantwortender Fragebogen vorgeschlagen, mit dem zentrale Anwendungsmerkmale des Gesetzes für die Jahre 1999 und 2000 erhoben werden sollen. Er könnte an die in den Landgerichtsbezirken für Vernehmungen im Strafverfahren zuständigen Stellen, d.h. die Polizeidienststellen, Staatsanwaltschaften und Gerichte, versandt werden. Der Fragenkatalog ist in Tab. 1 mit einer Zuordnung zu den ausgewählten Prüfkriterien und den Vorschriften des Gesetzes dargestellt.

Tab. 1: Fragen mit Zuordnung zu den Prüfkriterien und den Einzelregelungen

§ StPO	Prüfkriterium	Fragestellung
—	Praktikabilität	Sind in Ihrer Behörde Vorrichtungen für videotechnische Aufzeichnungen und Übertragungen zu Vernehmungszwecken in ausreichendem Maße vorhanden? Bitte begründen Sie Ihre Angabe kurz.
—	Praktikabilität	Handelt es sich um feste oder mobile Anlagen und/oder werden private Anbieter herangezogen?
—	Praktikabilität	Welche dieser Lösungen ist nach Ihrer Erfahrung die praktikabelste Variante? Bitte begründen Sie dies kurz.
—	Kosten	Welche dieser Lösungen ist Ihrer Einschätzung nach die kostengünstigste Variante? Bitte begründen Sie dies kurz.
58 Abs. 1 Nr. 1	Zielerreichung	Bitte geben Sie an, in wie vielen Fällen von der Aufzeichnungsmöglichkeit bei unter sechzehnjährigen Zeuginnen und Zeugen im Verhältnis zur Gesamtzahl dieser Zeuginnen-/Zeugengruppe Gebrauch gemacht wurde. Bitte differenzieren Sie bei Ihrer Angabe nach Delikten.

255a Abs.2	Zielerreichung	Bitte geben Sie deliktspezifisch an, in wie vielen Fällen von der Möglichkeit einer Bild-Ton-Aufzeichnung einer richterlichen Vernehmung Gebrauch gemacht wurde.
255a Abs. 2	Zielerreichung	In wie vielen Fällen wurde von dieser Möglichkeit bei Zeuginnen bzw. Zeugen unter sechzehn Jahren Gebrauch gemacht?
58 Abs. 1 Nr. 1	Zielerreichung	Aus welchen Gründen wurde von der Möglichkeit der Aufzeichnung bei unter sechzehnjährigen Zeuginnen bzw. Zeugen abgesehen?
255a Abs. 2 Satz 2	Zielerreichung	In wie vielen Fällen mussten unter sechzehn Jahre alte Zeuginnen bzw. Zeugen in der Hauptverhandlung ergänzend befragt werden?
168e	Zielerreichung	Wie häufig wurde eine zeitgleiche Videoübertragung bei der Vernehmung im Ermittlungsverfahren durchgeführt?
168e	Zielerreichung	Wie häufig wurde von der Möglichkeit der Videoübertragung abgesehen? Bitte begründen Sie Ihre Angabe.
247a	Zielerreichung	Wie häufig wurde eine zeitgleiche Videoübertragung bei der Vernehmung in der Hauptverhandlung durchgeführt?
247a	Zielerreichung	Wie häufig wurde von der Möglichkeit der Videoübertragung abgesehen? Bitte begründen Sie Ihre Angabe.
68b	Zielerreichung	In wie vielen Fällen wurde den Zeuginnen und Zeugen für die Dauer der Vernehmung eine Rechtsanwältin bzw. ein Rechtsanwalt beigeordnet. Bitte machen Sie auch hier eine deliktspezifische Angabe.

397a Abs. 1	Zielerreichung	In wie vielen Fällen wurde der Nebenklägerin bzw. dem Nebenkläger eine Rechtsanwältin bzw. ein Rechtsanwalt als Beistand bestellt?
-------------	----------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Nach der Beantwortung der Fragebögen sollte eine erste Auswertung im Hinblick auf die Umsetzung des Gesetzes während der ersten beiden Jahre vorgenommen und für die weitere Beurteilung im Rahmen eines Expertinnen/Experten- und Adressatinnen/Adressaten-Workshops aufbereitet werden.

### 3.3 Datenerhebung und Datenauswertung im Expertinnen/Experten- und Adressatinnen/Adressaten-Workshop

Auf Grund der erhobenen quantitativen Daten zur Zielerreichung, Praktikabilität und zu den Kosten sollte gemeinsam mit den weiteren Prüfkriterien der Akzeptanz, des Gender Mainstreaming und der Nebeneffekte eine systematische qualitative Analyse und Bewertung vorgenommen werden. Als Datenerhebungsinstrument könnte der Expertinnen/Experten- und Adressatinnen/Adressaten-Workshop ausgewählt (Leitfaden S. 28, Handbuch S. 266) werden.

#### Exkurs: Expertinnen/Experten- und Adressatinnen/Adressaten-Workshop

Die mögliche Organisation, ein geeigneter Ablauf und die voraussichtliche inhaltliche Planung des Workshops werden in diesem Exkurs zusammengefasst.

#### Organisation und Ablauf

Die am Workshop teilnehmenden Personen sollten nach den folgenden Kriterien ausgewählt werden:

- Vertreter/innen der Kriminalpolizei, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Richter/innen und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit längerer, mindestens fünfjähriger Erfahrung in der Bearbeitung von Strafverfahren
- Länderübergreifende Teilnahme mit repräsentativer Verteilung (Ballungszentren und ländliche Räume, Flächen- und Stadtstaaten sowie östliche und westliche Bundesländer)
- Repräsentation von Bundesländern, bei denen sich Auffälligkeiten bei der quantitativen Erhebung ergeben haben können.

Der inhaltliche Teil des Workshops ließe sich folgendermaßen gliedern:

1. Präsentation der quantitativen Bestandsaufnahme durch den Projektbe-  
arbeiter,
2. Kommentierung der Bestandsaufnahme unter Berücksichtigung des Erfah-  
rungshintergrunds der Teilnehmer,
3. Diskussion im Hinblick auf die Prüfkriterien und unter Berücksichti-  
gung von fördernden und hemmenden Faktoren bei der Anwendung des  
ZSchG,
4. Folgerungen für mögliche rechtliche Veränderungen oder Verbesserungen  
auf der Maßnahmenebene,
5. Folgerungen für eine mögliche weitere Vorgehensweise bei der rGFA.

Die systematisierte Diskussion über die Beurteilung der Wirkungen und Folgen  
des ZSchG sollte sich nach den Fragestellungen richten, die im Rahmen der  
Operationalisierung herausgearbeitet wurden.

#### **4. Methodische Ergebnisse und Vorschläge für ein weiteres Vorgehen**

Die Verfahren und Instrumente der rGFA haben sich für das Zeugen-  
schutzgesetz als übertragbar erwiesen. Die Vorgehensweise konnte in ihren  
Grundzügen der Konzeption zur rGFA an Hand der strafverfahrensrechtlichen  
Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs (TOA) entnommen werden. Aufgrund  
des ähnlichen institutionellen Umfelds dieser beiden Gesetze kann erwartet  
werden, dass sich eine rGFA beim ZSchG in vergleichbar praktikabler Weise  
durchführen lässt wie die rGFA an Hand des TOA-Gesetzes. Für die weiteren  
Arbeitsschritte lässt sich folgendes empfehlen:

1. Durchführung der quantitativen Bestandsaufnahme
2. Durchführung einer Auswertung der Bestandsaufnahme als Grundlage für  
den Expertinnen/Experten- und Adressatinnen/Adressatenworkshop
3. Beurteilung der Gesetzeswirkungen und -folgen im Rahmen des Work-  
shops
4. Festlegung einer mittelfristigen Berichtspflicht über die Umsetzung  
des Gesetzes in den Ländern, insbesondere seiner Wirkungen und Folgen an  
Hand der in diesem Konzept erarbeiteten Operationalisierung.

Die empfohlenen bzw. herangezogenen Prüfkriterien, Verfahren und Instru-  
mente sind gemeinsam mit den ihnen zugeordneten Rechtsvorschriften des  
ZSchG noch einmal in einem Ablaufdiagramm (Abb. 1, folgende Seite) darge-  
stellt.

Abb. 1 Vorgehensweise bei der rGFA zum Zeugenschutz (Ergänzung der StPO)

