

Gutachten

Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben

Internationale Erfahrungen im Vergleich

Auftraggeber

Nationaler
Normenkontrollrat

Autoren

Jan Tiessen
Daniel Freudl
Sebastian Ley
Sabine Mehlin
Kai Wegrich

Berlin, 5. April 2013

Das Unternehmen im Überblick

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Gunter Blickle

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Prognos berät europaweit Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen werden praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber und internationale Organisationen entwickelt.

Arbeitsprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

Henric Petri-Str. 9

CH-4010 Basel

Telefon +41 61 3273-310

Telefax +41 61 3273-300

info@prognos.com

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85

D-10623 Berlin

Telefon +49 30 52 00 59-210

Telefax +49 30 52 00 59-201

Prognos AG

Science 14 Atrium; Rue de la Science 14b

B-1040 Brüssel

Telefon +32 2808-7209

Telefax +32 2808-8464

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14

D-80335 München

Telefon +49 89 954 1586-710

Telefax +49 89 954 1586 288-710

Prognos AG

Wilhelm-Herbst-Str. 5

D-28359 Bremen

Telefon +49 421 51 70 46-510

Telefax +49 421 51 70 46-528

Prognos AG

Schwanenmarkt 21

D-40213 Düsseldorf

Telefon +49 211 91316-110

Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG

Friedrichstr. 15

D-70174 Stuttgart

Telefon +49 711 3209-610

Telefax +49 711 3209-609

Internet

www.prognos.com

Inhalt

1	Einleitung	1
1.1	Hintergrund	1
1.2	Auftrag und Zielsetzung	1
1.3	Vorgehensweise	3
1.4	Dieses Gutachten	4
2	Institutioneller Rahmen: Die Nutzenbewertung als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung	5
2.1	Auswahl von Systemen der Gesetzesfolgenabschätzung	5
2.2	Die Länder im Kurzüberblick	5
2.3	Vergleich institutioneller Rahmenbedingungen	13
3	Methodische Ansätze zur Quantifizierung und Monetarisierung gesellschaftlicher Folgen von Regelungsvorhaben	20
3.1	Einleitung	20
3.2	Analysekonzepte	20
3.3	Methoden zur Quantifizierung und Monetarisierung gesellschaftlicher Folgen	22
3.4	Zusammenfassung	29
4	Ausgewählte Fallstudien: Anwendung der Methoden	30
4.1	Analyse ausgewählter GFAs	30
4.2	Fallstudien	31
4.3	Zusammenfassung	53
5	Die Praxis der Quantifizierung und Monetarisierung	57
5.1	Umfang der Quantifizierung und Monetarisierung	57
5.2	Kosten der Nutzenbewertung und Folgenabschätzung	66
5.3	Der Einfluss von GFAs auf den politischen Entscheidungsprozess	70
6	Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen	74
6.1	Zentrale Ergebnisse	74
6.2	Schlussfolgerungen für Deutschland	77
7	Literaturverzeichnis	82
8	Anhang	
8.1	Übersicht Fallstudien	
8.2	Auswertung Fallstudien	
8.3	Beispiele der zusammenfassenden Darstellung der GFAs	

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Rechtsgrundlage und Umfang der GFAs	15
Tabelle 2: Organisatorische Aspekte der GFA Systeme	17
Tabelle 3: Leitfäden und zielgruppenspezifische Prüfvorgaben	19
Tabelle 4: Zusammenfassung der Methoden zur Quantifizierung und Monetarisierung aus den Leitfäden	29
Tabelle 5: Anzahl ausgewählter GFAs nach Land	30
Tabelle 6: Scoring Mechanismus	40
Tabelle 7: Beispiel einer vergleichenden Tabelle im Rahmen der Multikriterien-Analyse (Auszug, nicht alle Optionen dargestellt)	41
Tabelle 8: Beispiel einer vergleichenden Tabelle im Rahmen der Multikriterien-Analyse (Auszug, nicht alle Optionen dargestellt)	42
Tabelle 9: Anteil der GFAs (%) die Kosten und Nutzen identifizieren, quantifizieren und monetarisieren	63
Tabelle 10: Anteil der GFAs mit Nettonutzen/Kosteneffektivität sowie Art der evaluierten Folgen in den GFAs	64
Tabelle 11: Formen direkter staatlicher Kosten verbunden mit dem GFA-Prozess	67
Tabelle 12: Übersicht über die analysierten Fallstudien	ii

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Australien: Quantifizierungsgrad von GFAs (Commonwealth und COAG)	58
Abbildung 2: Art der analysierten Gesetzesfolgen (qualitativ oder quantitativ) in GFAs der Europäischen Kommission	60
Abbildung 3: Quantifizierte und monetarisierte Folgen in Gesetzesfolgeabschätzungen der Europäischen Kommission nach Folgenart	61
Abbildung 4: Vergleich der Quantifizierung von GFAs im Zeitverlauf (GB)	62
Abbildung 5: USA: Art der Analyse in GFAs der wesentlichen Regulierungen	65

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

In fast allen OECD Staaten und der Europäischen Kommission gibt es mittlerweile formale Anforderungen Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA), oder auch *Regulatory Impact Assessments (RIA)*¹ als Teil des Gesetzgebungs- und Regulierungsprozesses durchzuführen. GFAs sind eine Form der ex-ante Evaluation zur systematischen Erfassung der zu erwartenden negativen (Kosten) und positiven Effekte (Nutzen) der jeweiligen Regulierung.²

Eine Betrachtung der Praxis von GFAs zeigt jedoch, dass die Bewertung der Kostenfolgen häufig ein stärkeres Gewicht hat als die Bewertung des Nutzens einer Regulierung. Für diese Entwicklung können zwei Haupttreiber identifiziert werden: Auf der einen Seite kann dies als Ergebnis der methodischen Schwierigkeit bei der Quantifizierung und Monetarisierung des Nutzens verstanden werden. Auf der anderen Seite ist die starke Betonung der Kostenperspektive das Resultat spezifischer Initiativen zum Bürokratieabbau für Unternehmen und Bürger. Hierzu wurden neue Instrumente zur Erfassung der Kosten einer Regulierung (für Unternehmen, Bürger und öffentliche Verwaltung) entwickelt und eingeführt. Diese umfassen die Einführung der Messung der Bürokratielasten durch das Standardkostenmodell (SKM) sowie jüngere Initiativen zur Ermittlung der Erfüllungskosten einer neuen Regulierung.

Diese Entwicklung hat also zu einer gewissen Vernachlässigung der Nutzendimension – zu Gunsten der Kostenperspektive – geführt. Eine rationale Abwägung von Kosten und Nutzen stellt aber den Anspruch einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung dar, hierdurch werden Fragen nach einer angemessenen Erfassung des Nutzens von Regelungsvorhaben aufgeworfen.

1.2 Auftrag und Zielsetzung

Vor diesem Hintergrund hat der Nationale Normenkontrollrat die Prognos beauftragt, eine Studie zur internationalen Praxis der Quantifizierung des Nutzens neuer Regelungsvorhaben

¹ Die Bezeichnungen in den Ländern variiert: IA = Impact Assessment (EK, GB), RIS = Regulatory Impact Statement (AUS), GFA = Gesetzesfolgenabschätzung (DEU).

² Für einen Überblick der Länder, die formale Anforderungen für die Gesetzesfolgenabschätzung beschlossen haben, siehe z.B. OECD (2009).

durchzuführen. Im Rahmen dieses Gutachtens wird dabei zwischen der **Quantifizierung**, das heißt dem reinen „Zählbarmachen“ von Wirkungen und der **Monetarisierung**, das heißt der Darstellung von Wirkungen in Geldbeträgen unterschieden.

Methodische und praktische Herausforderungen treten vor allem bei der Quantifizierung und Monetarisierung von **intendierten und nichtintendierten „gesellschaftlichen“ Regelungswirkungen (Gesundheit, Ökologie und Soziales)** auf. Dies ist zunächst unabhängig davon, ob es sich um positive (Nutzen) oder negative (Kosten) Regelungswirkungen handelt. Ökonomische Wirkungen sind in der Regel deutlich besser quantifizierbar und monetarisierbar, unabhängig von deren Wirkungsrichtung. Dies hängt u.a. mit dem Problem des fehlenden Marktwerts öffentlicher Güter, aber auch einer größeren methodischen Komplexität bei der Bewertung gesellschaftlicher Folgen zusammen. Der Fokus dieses Gutachtens wurde daher auf die Methoden zur Quantifizierung und Monetarisierung der „gesellschaftlichen“ (Soziales, Gesundheit, Umwelt) Wirkungen von Regelungsvorhabens gelegt.

Die folgenden Forschungsfragen, gegliedert in drei Dimensionen, waren für die Studie maßgeblich:

1. Design und Institutionalisierung der GFA-Systeme

- Existieren gesetzliche oder untergesetzliche Vorgaben, Leitlinien etc. und wie sehen diese aus?
- Welche Institution ist für die Quantifizierung jeweils zuständig?
- Wo und wie wird der ermittelte Nutzen im Regelungsentwurf dargestellt? Sind sie Teil eines Regelungsvorhabens/Gesetzesentwurf?

2. Bestehende Praxis der Nutzenbewertung einer Regulierung

- Wie werden die verschiedenen Nutzenaspekte von Regelungsvorhaben quantifiziert?
- Welche Methodik zur Quantifizierung des Nutzens wird angewendet?
- Wie werden nicht zählbare Nutzenaspekte wie zum Beispiel die Verbesserung der Wasserqualität, Verbesserung des Gesundheitszustands, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, Vermeidung von Lebensgefahren dargestellt und deren Nutzen quantifiziert? Die Quantifizierung soll anhand von Beispielsfällen beschrieben werden. Diese sollen auch darstellen, auf welcher statistischen Grundlage die Quantifizierung vorgenommen wurde.

3. Wirkungen und Auswirkungen

- Welche Kosten entstehen bei der Quantifizierung/Monetarisierung des Nutzens einer Regulierung?
- Wie groß ist die Bedeutung der Ergebnisse der Quantifizierung für die politischen Entscheidungsträger?
- Welche der untersuchten Methoden/Ansätze könnten gegebenenfalls im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens in Deutschland angewendet werden?

Zusätzlich zu diesen Fragen, versteht Prognos dieses Gutachten auch als eine Vorstudie zur Prüfung ob standardisierte Methoden, die ihre Effektivität in der Kostenbewertung von Regulierungen bewiesen haben, auch für die Nutzenseite einer Regulierung entwickelt werden können.

1.3 Vorgehensweise

Zur Beantwortung der Forschungsfragen führte Prognos eine Analyse von vier internationalen GFA-Systemen (Australien, Europäische Kommission, Vereinigtes Königreich und USA) durch und verglich diese mit der Praxis in Deutschland. Informationen zu jedem GFA-System wurden mithilfe eines standardisierten Analyserahmens gewonnen. Das Gutachten greift auf die folgenden drei wesentlichen Quellen zurück:

1. Eine **Analyse relevanter Dokumente und wissenschaftlicher Literatur**. Im Rahmen der Analyse wurden insbesondere Veröffentlichungen der zuständigen Behörden für die GFA-Durchführung sowie externer Prüfungen und Bewertungen des GFA-Prozesses von anderen Organisationen innerhalb des Systems analysiert (z.B. Rechnungshöfe, unabhängige Gremien). Darüber hinaus wurde auf weitere Quellen zurückgegriffen, wie beispielsweise Dokumente internationaler Organisationen (z.B. OECD) und neueste wissenschaftliche Veröffentlichungen.
2. Die **Auswertung einer Stichprobe von GFAs**. Um die Nutzenbewertung in der Praxis zu bewerten und Fälle interessanter Praxis zu identifizieren wählte die Prognos eine Stichprobe von 21 GFAs der fünf Systeme aus und analysierte diese.
3. Insgesamt wurden 10 semi-strukturierte **Fachinterviews mit Experten** aller fünf Systeme geführt. Diese dienten insbesondere dazu, die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zu validieren und Einschätzungen der tatsächlichen Praxis der Nutzenbewertung in den Systemen zu gewinnen.

In den jeweiligen Kapiteln des Gutachtens finden sich weitere Angaben zu den gewählten Methoden. Das Gutachten wurde zwischen November 2012 und Januar 2013 erstellt.

1.4 Dieses Gutachten

Dieses Gutachten bildet das zweite Teilgutachten und gleichzeitig das abschließende Gutachten zur Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Dieser Bericht beinhaltet die Ergebnisse beider Teilgutachten.

Das Gutachten ist in sechs Kapitel gegliedert. Auf die Einleitung folgt Kapitel 2, welches zunächst die institutionellen Rahmenbedingungen für Gesetzesfolgenabschätzung in den vier ausgewählten internationalen Systemen und dem deutschen System erläutert. Anschließend werden in Kapitel 3 die wesentlichen methodischen Ansätze zur Quantifizierung und Monetarisierung von Nutzen und sozialen Auswirkungen vorgestellt, die sich aus verfügbaren Leitfäden und Handbüchern ergeben. Kapitel 4 baut auf einer Analyse von ausgewählten GFAs auf und stellt dar, wie diese Methoden in der Praxis in den vier ausgewählten Systemen angewendet werden. In Kapitel 5 wird diesem Methodenüberblick eine Untersuchung der breiteren Praxis der Nutzenquantifizierung in den jeweiligen Systemen gegenübergestellt. Hierzu wird zuerst ein systemweiter Überblick über den Grad der Quantifizierung und Monetarisierung in GFAs gegeben. Im Anschluss, werden die benötigten Ressourcen für eine Quantifizierung sowie die tatsächliche Nutzung von GFAs im Gesetzgebungsverfahren der einzelnen Länder diskutiert. In Kapitel 6 werden schließlich die zentralen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst und Empfehlungen für Deutschland entwickelt.

2 Institutioneller Rahmen: Die Nutzenbewertung als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung

2.1 Auswahl von Systemen der Gesetzesfolgenabschätzung

Im Rahmen der Studie wurden vier internationale Systeme der Gesetzesfolgenabschätzung gewählt, um die Praxis der Quantifizierung und Monetarisierung der Nutzen von Regulierungen zu analysieren sowie sie mit dem gegenwärtigen System in Deutschland zu vergleichen. Diese vier Systeme wurden auf der Grundlage ausgewählt, dass sie gute Beispiele zur Handhabung von Nutzen und sozialen Auswirkungen in GFAs bieten. Diese Systeme sind:

1. Australien (Commonwealth und COAG)
2. Europäische Kommission
3. Vereinigtes Königreich
4. Vereinigte Staaten

Dieses Kapitel liefert einen Überblick zu den wichtigsten institutionellen Aspekten der ausgewählten Systeme sowie Deutschlands. Für jeden ausgewählten Fall werden dabei kurze Länderprofile³ dargestellt, um anschließend einige Schlüsselaspekte der institutionellen Verankerung der GFA-Systeme in denen die Nutzenbewertung vollzogen wird, zu vergleichen.

2.2 Die Länder im Kurzüberblick

2.2.1 Deutschland

Das deutsche GFA-System geht zurück auf die Entwicklung eines Prüfkataloges „zu Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit“ von Gesetzesvorhaben des Bundes im Jahre 1984.⁴ Die Einführung eines verbindlichen GFA-Systems folgte im Jahre 2000. Dieses wurde 2006 sowie 2011 weiterentwickelt. Die zentrale Rechtsgrundlage für die Vorbereitung einer GFA bildet die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Laut der GGO ist eine GFA für alle Gesetzesvorhaben der

³ Wenn im Rahmen dieses Gutachtens von Ländern gesprochen wird, bezieht das ausdrücklich das System der GFA der Europäischen Kommission mit ein.

⁴ Dieser Katalog enthielt 10 Fragen, die jeweils nochmals Unterfragen enthielten. Für jeden Gesetzesvorschlag musste diese Prüffragen durch das zuständige Ministerium berücksichtigt werden.

Bundesregierung, für alle Verordnungen sowie Verwaltungsvorschriften durchzuführen.

Momentan stehen eine Reihe unter Federführung des Bundesministeriums des Innern erstellte, unverbindliche Leitfäden für die Durchführung einer GFA durch die Ministerien zur Verfügung: „Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung“ (2000), „Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung“ (2001) und „Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung“ (2009).

Die GGO schreibt einen integrierten Ansatz zur Bewertung der Gesetzesfolgen vor. Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen. Sie umfassen die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen (§ 44 GGO). Das Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung empfiehlt den Gebrauch von Kosten-Nutzen-, Kosten-Effektivitäts- oder Multi-Kriterien-Analyse. Zusätzlich müssen im Rahmen der GFA weitere Wirkungen geprüft und dargestellt werden. Darunter fallen zum Beispiel die im Jahr 2009 eingeführte Nachhaltigkeitsprüfung⁵, die Schätzung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten, die Schätzung der Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen sowie gesondert die Prüfung der Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen.

Mit der Einführung spezieller Vorgaben zur Bewertung der Erfüllungskosten und der Bürokratielasten (wie im Standardkostenmodell definiert) einer neuen Regulierung sowie der Gründung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) - als Gremium zur Unterstützung der Bundesregierung bei der Umsetzung von Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtssetzung - legt das deutsche GFA-System derzeit einen klaren Fokus auf die Regelungskostenseite. Spezifische Leitfäden wurden diesbezüglich veröffentlicht.⁶ Der NKR berichtet regelmäßig über die Entwicklung des Erfüllungsaufwands, den Stand des Bürokratieabbaus und methodische Weiterentwicklungen bei der Ausweisung der Kosten.

Der NKR ist das zentrale Beratungs- sowie Überprüfungsorgan für Entbürokratisierung und bessere Rechtssetzung der deutschen Bundesregierung. Er wurde im Jahre 2006 mit dem „Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates“ (NKR) als unabhängiges Gremium (Berufung der Mitglieder für jeweils fünf

⁵ Die Prüfung soll sich dabei an den in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie formulierten Zielen einer Nachhaltigen Entwicklung orientieren. Es gibt jedoch derzeit noch keine darüber hinausgehende methodische Untermauerung der Nachhaltigkeitsprüfung auf Bundesebene. Wie eine solche Prüfung ausgestaltet werden kann zeigen exemplarisch Tiessen et al. (2011). Derzeit vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Rahmen eines Forschungsprojektes eine solche Methodik erarbeitet.

⁶ Siehe: Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2006) sowie Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2011).

Jahre) gegründet. Gesetzlicher Auftrag des NKR ist die Prüfung von Gesetzesentwürfen hinsichtlich der Darstellung der Erfüllungskosten. Darüber hinaus kann der NKR „die Regelungsentwürfe der Bundesregierung auch auf methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung der in § 4 Absatz 2 NKR-G genannten Aspekte hin überprüfen.“⁷ ⁸ Für eine Kontrolle der Einhaltung weiterer GFA-Punkte wie beispielsweise die haushalterischen Auswirkungen eines Regelungsvorhabens oder die Frage der Nachhaltigkeit ist der NKR nicht zuständig.

Da der NKR, gemäß GGO, wie ein Ministerium in das Gesetzgebungsverfahren eingebunden ist, werden ihm alle Gesetzgebungsentwürfe spätestens mit Beginn des Abstimmungsverfahrens innerhalb der Bundesregierung übersandt. Im Anschluss an dieses Abstimmungsverfahren gibt der NKR eine formale Stellungnahme an das zuständige Ministerium ab. Diese wird Bestandteil der Kabinettsvorlage und wird mit dieser dem Parlament übermittelt. Damit wird die NKR-Stellungnahme öffentlich.

Über die Überprüfungsrolle hinaus, führt der NKR verschiedene Projekte zur Reduzierung bestehender Belastungen durch. Hierzu untersucht der NKR unterschiedliche Verfahren, wie beispielsweise das BAföG-Verfahren.⁹ Der NKR erarbeitete mit der Bundesregierung den „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ und stieß bei der OECD die Erstellung eines internationalen Leitfadens zur Darstellung des Erfüllungsaufwands an.

Neben dem NKR spielt auch das Statistische Bundesamt in Deutschland eine wichtige Rolle. Gemäß § 8 NKR-G unterstützt es bei Bedarf Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bei den sich aus diesem Gesetz ergebenden Aufgaben, insbesondere durch Auswertung vorliegender Daten und die Durchführung von Aufwandsschätzungen. Darüber hinaus obliegen ihm auch der Aufbau und die Pflege der für die Berichterstattung und Erfolgskontrolle im Sinne des NKR-G erforderlichen Datenbanken.

⁷ Nationaler Normenkontrollrat [Hrsg.] (2012).

⁸ Diese in § 4 Absatz 2 NKR-G genannten Aspekte sind: Ziel und Notwendigkeit der Regelung; Andere Lösungsmöglichkeiten (Alternativen); Zeitpunkt des Inkrafttretens, Befristung und Evaluierung; Rechts- und Verwaltungsvereinfachung; 1:1-Umsetzung von Richtlinien oder sonstigen Rechtsakten der Europäischen Union (so genanntes Gold plating).

⁹ Nationaler Normenkontrollrat [Hrsg.] (2012).

2.2.2 Australien

Australien weist eine lange Tradition in der Erarbeitung von GFAs in Gesetzgebungsverfahren auf, sowohl auf Commonwealth (Bundes) als auch Ebene der Einzelstaaten und Territorien. Derzeit existieren in Australien eine Reihe verschiedener GFA-Systeme, zwei auf Bundesebene sowie zusätzliche GFA-Systeme auf Staaten-/Territoriumsebene.¹⁰

Allerdings musste in den Jahren 1985 bis 1997 eine GFA nur unter bestimmten Bedingungen erarbeitet werden. Ende der 1990er Jahre wurde ein Reformprozess eingeleitet, der die Position von GFA im australischen Gesetzgebungsverfahren stärkte. Die Regelungen der australischen Regierung und des COAG zur GFA sind administrativer Natur, d.h. es gibt keine darüberhinausgehende formale rechtliche Grundlage. Das „Legislation Handbook“ beschreibt Regeln und Prozesse im Gesetzgebungsverfahren, die von der Regierung eingehalten werden sollen. Laut Kapitel 2, Absatz 9 muss eine GFA für alle neuen Gesetzes- oder Änderungsentwürfe, welche die Wirtschaft (Unternehmen) unmittelbar beeinflussen oder die mittelbar eine erhebliche Auswirkung auf Unternehmen haben, durchgeführt werden. Dies umfasst sogar (internationale) Verträge.

Die Bestimmungen zur Durchführung von GFAs sind in Handbüchern und Leitfäden beschreiben. Für die Erarbeitung von Gesetzes- oder Änderungsvorschlägen mit oben genannten Auswirkungen müssen alle australischen Ministerien und Behörden das „Best Practice Regulation Handbook (2010)“ anwenden. Für Regulierungsvorhaben, die durch den Council of Australian Governments (COAG), Ministerräte oder zwischenstaatliche Behörden (wie z.B. die Lebensmittelbehörde) angestrebt werden, sind die „COAG Best Practice Regulation Guidelines (2007)“ gültig.¹¹ Auf COAG Ebene müssen für alle signifikanten Regulierungsvorhaben GFAs durchgeführt werden.

Hinsichtlich des methodischen Ansatzes orientieren sich diese Systeme stark an der Nutzung von Kosten-Nutzen-Analysen. Für den Fall, dass die wichtigsten Auswirkungen nur schwer zu monetarisieren sind, ist eine Kosten-Effektivitäts-Analyse zu verfolgen.

Das Office of Best Practice Regulation (OBPR), als Teil des Ministeriums für Finanzen und Deregulierung, ist in beiden

¹⁰ Die ersten GFAs wurden auf Länderebene („states“) eingeführt. Mittlerweile haben alle zehn Australischen Jurisdiktionen (Die Bundesregierung, alle Staaten und Territorien, und der Rat Australischer Regierungen „Council of Australian Governments“ (COAG)) eigene GFA Systeme. Einen Überblick bietet: Productivity Commission (2012).

¹¹ Mitglieder des COAG sind die Bundesregierung, die Regierungen der sechs Staaten und zwei „mainland authorities“ sowie der Kommunalverband.

Systemen die zentrale Behörde zur Begleitung des GFA-Prozesses. Zu den zentralen Aufgaben des OBPR gehören, die Entscheidung zu treffen, ob eine GFA erarbeitet werden muss, die Beratung im Erstellungsprozess sowie die Überprüfung der GFAs auf Einhaltung der Standards. Allerdings verfügt das OBPR nicht über ein Vetorecht und kann Regelungsvorhaben nicht blockieren, sollte eine GFA die Standards der Richtlinien nicht erfüllen.

Das australische GFA-System kennt darüber hinaus noch zwei weitere Beratungs- und Überprüfungsgremien: die Deregulation Policy Division (DPD) sowie die unabhängige Productivity Commission (PC). Die DPD ist Teil des Ministeriums für Finanzen und Deregulierung und berät die Regierung zu Fragen der Deregulierung insbesondere hinsichtlich der Messung und Minimierung von Kosten. Darüber hinaus übernimmt es Sekretariatsaufgaben für die COAG Business Regulation and Competition Working Group und unterstützt diese.¹² Die Productivity Commission ist ein unabhängiges Forschungs- und Beratungsgremium der Australischen Regierung und steht dieser zu einer Reihe von ökonomischen, sozialen und ökologischen Themen, die das Wohlergehen der Australier beeinflussen, beratend zur Seite. Sie nimmt allerdings nicht die Rolle eines regelmäßigen Qualitätssicherers einzelner GFAs ein, sondern bewertet in ihren Stellungnahmen die Regulierungssysteme in ihrer Gesamtheit.

2.2.3 Europäische Kommission

Entsprechend den Beschlüssen des Europäischen Rates von Göteborg und Laeken, reformierte die Europäische Kommission ihre Standards für GFAs und löste in 2002 ein GFA-System ab, welches GFAs in Einzelbereichen erarbeitete. Das derzeitige, integrierte GFA-System wurde 2003 eingeführt und als ein Element der Lissabon Strategie für Wachstum und Arbeitsplätze (2005) weiter gestärkt. Das wesentliche Merkmal dieses GFA Systems ist der Anspruch alle signifikanten ökonomischen, sozialen und Umweltauswirkungen in einer integrierten Analyse zu untersuchen.

Die „Leitlinien zur Folgenabschätzung (2009)“¹³ der Europäischen Kommission dienen momentan als generelle Leitlinie für die Kommission und ihre Dienste zur Untersuchung der Auswirkungen neuer Regelungsvorhaben. Demnach sind GFAs grundsätzlich für alle Kommissionsinitiativen vorgesehen, die wahrscheinlich signifikante Auswirkungen haben werden. Die Entscheidung für welche Initiativen eine GFA zu erarbeiten ist, wird jedes Jahr durch

¹² Vgl. OECD (2010).

¹³ EU Kommission (2009b).

das Generalsekretariat und der jeweiligen Generaldirektion, auf der Grundlage der zu veröffentlichenden Roadmaps¹⁴, getroffen.

Hinsichtlich des methodischen Ansatzes zur Durchführung von GFAs, verlangt die Europäische Kommission die Untersuchung aller relevanten Kosten und Nutzen. Die Kommission strebt, wann immer möglich, die Verwendung von Kosten-Nutzen-, Kosten-Effektivitäts- und Multikriterien-Analysen an. Eine Quantifizierung der Wirkungen sollte immer im größtmöglichen Maße erfolgen. Ist eine Quantifizierung nicht möglich, oder mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden, ist dies zu begründen.

Das zentrale Gremium zur GFA-Qualitätssicherung ist das Impact Assessment Board (IAB). Zu jeder GFA muss das IAB eine Stellungnahme, die sogenannte „Opinion“ abgeben, bevor die (überarbeitete) GFA zur Ressortabstimmung innerhalb der Kommission weitergeleitet wird. Die IAB „Opinion“ enthält Empfehlungen, die im weiteren Verlauf des Entscheidungsfindungsprozesses der Kommission berücksichtigt werden müssen. Vertritt das IAB die Meinung, dass eine GFA nicht den Qualitätsanforderungen der Leitlinien zur Folgenabschätzung entspricht, kann das IAB die verantwortliche Kommissionsdienststelle zu einer Überarbeitung der GFA auffordern und diese Version dann abermals überprüfen. Im Laufe des GFA Prozesses steht das IAB den Generaldirektionen unterstützend und beratend zur Verfügung.

Obwohl dem IAB formal kein Vetorecht übertragen wurde, und es formal kein Regelungsvorhaben blockieren kann, äußerte sich der Kommissionspräsident 2010 dahingehend, dass prinzipiell eine positive Opinion des IAB benötigt wird, bevor ein Regelungsvorhaben zur Entscheidung weitergeleitet werden kann.¹⁵

2.2.4 Vereinigtes Königreich

Umfassende Gesetzesfolgenabschätzungen wurden im Vereinigten Königreich im Jahr 1998 eingeführt, um neue und bestehende Gesetzesvorlagen auf ihre Auswirkungen für Unternehmen, die öffentliche Verwaltung und gemeinnützige Organisationen zu untersuchen (frühere Ansätze waren auf die Umsetzungskosten für Unternehmen fokussiert). Der weitere rechtliche Rahmen des Prozesses der „Besseren Rechtsetzung“ wird durch relevante Gesetze wie dem Legislative and Regulatory Reform Act aus dem Jahr 2006 und dem Regulatory Enforcement and Sanctions Act aus dem Jahr 2008 gesetzt. Ersterer ersetzte den Regulatory Reform Act von 2001, um den Bürokratieabbau

¹⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ja/planned_ja_en.htm

¹⁵ EU-Kommission, Impact Assessment Board (2011).

weiter zu vereinfachen. Der zweite Rechtsakt wurde auf Basis des sogenannten Hampton Reports beschlossen, um ein System der Gesetzesfolgenabschätzungen zu etablieren, welches risikobasiert, proportional und effektiv auf nationaler wie lokaler Ebene angewendet werden kann. Die Gesetzesfolgenabschätzung an sich ist jedoch nicht in einem förmlichen Gesetz verankert. Die Regeln zu ihrer Durchführung ergeben sich aus den vorliegenden Handbüchern und Leitfäden.

Durch die jetzige Regierungskoalition wurde der Fokus auf einen neuen Ansatz des Bürokratieabbaus gelegt, die so genannte „One-In, One-Out“ Regel, die 2010 eingeführt wurde und auf alle Regulierungen ab Januar 2011 angewandt wurde. Die zugrunde liegende Idee ist, dass jegliche zusätzliche Kostenbelastung der Wirtschaft durch neue Regelungen durch einen Abbau von Belastungen an anderer Stelle kompensiert wird, das heißt bestehende Regelungen abgeschafft oder modifiziert werden.¹⁶ Für jede neue Regelung („IN“) wird deshalb die jährliche Nettobelastung für die Wirtschaft (*Equivalent Annual Net Cost to Business*)¹⁷ berechnet, die dann durch eine Reduzierung um mindestens den gleichen Betrag an anderer Stelle („OUT“) kompensiert werden soll. Alle sechs Monate erstattet die Regierung Bericht über die Erreichung der Ziele durch die Ressorts.¹⁸ Dieser Ansatz wird Anfang 2013 weiter gestärkt und in eine „One-In, Two-Out“ Regel erweitert.

Grundsätzlich sind GFA für alle von der Regierung ausgehenden Gesetze und Regulierungen vorgeschrieben, die Auswirkungen auf den Privatsektor, zivilgesellschaftliche Organisationen und den öffentlichen Sektor haben. Dies ist zunächst unabhängig davon, ob eine Regelung nationalen oder internationalen Ursprungs ist.¹⁹ Eine Vereinfachung des Systems der Gesetzesfolgenabschätzung wurde durch die Einführung eines „fast track“ Systems angestrebt, das eine vereinfachte Form des Impact Assessment für Regulierungen deren Auswirkungen 1 Million Pfund pro Jahr an Kosten für die Privatwirtschaft nicht übersteigen, vorsieht.²⁰

¹⁶ Eine detaillierte Darstellung der Methodik findet sich in: BIS (2011b).

¹⁷ Die *Equivalent Annual Net Cost to Business* setzen sich aus den direkten Kosten für Unternehmen, inklusive direkter laufender Kosten und einmaliger Umstellungskosten, sowie den entsprechenden direkten Einsparungen/ Gewinne für Unternehmen (Einmalige Umstellungsgewinne, laufende Einsparungen) zusammen, die auf Basis der Laufzeit der Regulierung annualisiert werden.

¹⁸ Siehe das aktuellste „*Fifth Statement of New Regulation*“ (December 2012): https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/36833/12-p96c-fifth-statement-of-new-regulation.pdf

¹⁹ Die detaillierte Darstellung dazu, wann eine Folgenabschätzung notwendig ist, findet sich in der *Impact Assessment Guidance* BIS (2011c).

²⁰ Allerdings überprüft das RPC weiterhin die Auswirkungen auf die Wirtschaft aller Regulierungsvorhaben, die unter die „One-In, Two-Out“ Regelung fallen.

Im Jahr 2009 wurde die Verantwortung über die Qualitätskontrolle der GFAs von der Better Regulation Executive (BRE) zum Regulatory Policy Committee (RPC) verlagert. Zusätzlich evaluiert das National Audit Office (NAO) tiefergehend in unregelmäßigen Abständen die Kapazitäten der Ministerien GFAs durchzuführen. Der letzte NAO Report wurde 2010 veröffentlicht und analysierte eine Zufallsauswahl von GFAs aus den Jahren 2008 und 2009.

Die Rolle des RPC besteht in der unabhängigen Bewertung der Qualität aller GFAs, wobei das RPC keine starke Position im legislativen Prozess inne hat und sich auf die Formulierung einer Einschätzung beschränkt. Diese Einschätzung wird zunächst vom Reducing Regulation Committee (RRC) beurteilt, welches 2010 als Sub-Komitee zum Kabinett gebildet wurde, bevor der Regelungsentwurf an das Kabinett weitergeleitet wird. Das RPC hat ein Ampelsystem zur Qualitätsbewertung eingeführt, das aus einem grünen Zeichen (geeignet), einem gelben Zeichen (geeignet, mit Einschränkungen, die behoben werden sollten) und einem roten Zeichen (ungeeignet) besteht. Die Einschätzungen des RPC werden nur in Fällen veröffentlicht in denen die Regierung eine Regelung trotz roter Bewertung weiter verfolgt hat.

Die bevorzugten Analyseinstrumente für die GFAs sind Kosten-Nutzen- und Kosten-Effektivitäts- Analysen. Allerdings ist auch die Anwendung einer Multi-Kriterien Analyse vorgesehen, falls Nutzen und Kosten nicht ausreichend monetarisiert werden können.²¹

2.2.5 Vereinigte Staaten von Amerika

Die ersten GFAs auf Basis von systematischen Kosten-Nutzen-Analysen wurden in den USA im Jahr 1974 eingeführt und seither stetig erweitert und fest institutionell verankert. Die administrative Handlungsgrundlage heutiger GFAs ist Executive Order 12866 (Regulatory Planning and Review) aus dem Jahr 1993, die Bundesbehörden und Ministerien anleitet „alle Kosten und Nutzen der verfügbaren Regelungsalternativen genauso, wie die Alternative nicht zu regulieren, zu untersuchen. Kosten und Nutzen sind dabei als quantifizierbare als auch qualitative Messgrößen zu verstehen, die schwierig zu quantifizieren, aber dennoch wichtig zu beachten sind.“²² Präsident Obama hat diese Prinzipien 2011 durch den Erlass der Executive Order 13563 (Improving Regulation and Regulatory Review) erneut bestätigt und zusätzlich die Notwendigkeit von retrospektiven Überprüfungen der GFAs hervorgehoben.²³

²¹ Vgl. BIS (2011) sowie HM Treasury (2003): S. 58.

²² US Office of the President (1993): EO 12866 Sec 1 (a).

²³ US Office of the President (2011): EO 13563, Sec.1b.; Mit EO 13563 sollte noch einmal unterstrichen werden, dass man sich verstärkt darum bemüht, die Wirtschaft und Zivilgesellschaft von regulatorischen Hürden zu entlasten. Sie ist explizit

GFAs müssen für alle „ökonomisch signifikante“ Regulierungsvorhaben, die von Regulierungsbehörden vorgeschlagen werden, durchgeführt werden.²⁴ Ökonomisch signifikante Regulierungen sind hierbei jene, die Auswirkungen von über 100 Millionen Dollar pro Jahr haben werden oder von denen erwartet wird, dass sie negative Auswirkungen auf die Wirtschaft zur Folge haben.

Die Qualitätskontrolle unterliegt dem Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), welches im Office of Management and Budget (OMB) angesiedelt ist. OIRA hat eine Veto Position im legislativen Prozess inne, da alle Regulierungsvorhaben zunächst durch OIRA abgesegnet werden müssen, um im Federal Register veröffentlicht werden zu können und die weiteren Schritte im Gesetzgebungsverfahren durchlaufen zu können.

Im Circular A-4, dem Handbuch für GFAs des OMB, wird die Kosten-Nutzen-Analyse als primäre Methode für GFAs angeführt. Allerdings wird zur Analyse von Regulierungen deren Hauptnutzen darin besteht, die öffentliche Gesundheit und Sicherheit zu verbessern, auch der Einsatz einer Kosten-Effektivitäts-Analyse empfohlen. Schließlich wird für nicht-monetär bemessbare Auswirkungen auch die Möglichkeit einer qualitativen Bewertung eingeräumt. Das OMB veröffentlicht jährlich einen Überblick über die untersuchten GFAs, der unter anderem eine Auflistung der Kosten und Nutzen jeder GFA wie auch eine aggregierte Darstellung aller angegebenen Kosten und Nutzen des fiskalischen Jahres enthält.

2.3 Vergleich institutioneller Rahmenbedingungen

2.3.1 Rechtsgrundlage und Umfang der RIA

In keinem der analysierten Länder gibt es spezifische Vorgaben zur Bewertung des Nutzens von Regulierungsvorhaben, vielmehr ist die Bewertung des Nutzens integraler Bestandteil der generellen Vorgaben zur Ausführung von GFAs für neue Regelungsvorhaben.

als Ergänzung zu EO12866 formuliert und betont u.a. die Wichtigkeit von öffentlicher Beteiligung, Förderung der Innovation und Integration von Regulierungsvorhaben über Behörden hinweg, sowie die Verbesserung der Methoden der Quantifizierung. Als wichtigster Zusatz ist die Einführung retrospektiver Überprüfung zu sehen (Vergleiche EO 13563 Sec. 6). Binnen 120 Tage nach Erlass der EO waren alle Bundesbehörden aufgefordert einen rückblickenden Plan zu entwickeln, um die regelmäßige ex-post Überprüfung von Regulierungen in ihrer Behörde einzuführen. Ziel ist es, veraltete, ineffiziente und überflüssige Regulierungen zu identifizieren und abzuschaffen. Diese Pläne können hier abgerufen werden unter: <http://exchange.regulations.gov/exchange/topic/eo-13563>

²⁴ Allerdings unterliegen die GFAs der unabhängigen Agencies nicht der Kontrolle des OMB und müssen den Vorgaben der EO 12866 und EO 13563 nicht Folge leisten, obwohl sie dazu „ermuntert“ werden. Diese werden stattdessen vom GAO untersucht, wobei festzuhalten ist, dass beispielsweise 2011 keine dieser GFAs Kosten oder Nutzen monetarisiert haben (OMB Report Draft 2012).

Die Verfahren zur GFA sind üblicherweise in den internen Verfahrensregeln der Regierungen (Australien, Deutschland, USA, Vereinigtes Königreich) oder in Selbstverpflichtungen (Europäische Kommission) verankert (Tabelle 1).²⁵

GFAs müssen für eine große Bandbreite der Regierungstätigkeit in Australien, der Europäischen Kommission, dem Vereinigten Königreich und in Deutschland durchgeführt werden. Im Falle der Vereinigten Staaten ist es wichtig festzuhalten, dass das hier untersuchte GFA System nur die Bundesbehörden umfasst und keine Gesetzesvorlagen des Kongresses.²⁶ Sowohl in den Vereinigten Staaten als auch im Vereinigten Königreich kommen Schwellenwerte zur Anwendung, die GFAs nur für ökonomisch bedeutende Regulierungsvorhaben vorschreibt (jährliche Auswirkungen von über 100 Millionen Dollar in den USA beziehungsweise 5 Millionen Pfund für Regulierungen die nur Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor haben in GB).²⁷

In allen untersuchten Systemen, außer den USA, ist die GFA Bestandteil des Gesetzesentwurfs und liegt den politischen Entscheidungsträgern vor. In den USA unterscheidet sich die Vorgehensweise, da nicht Gesetze des Kongresses, sondern Regulierungen der Bundesbehörden einer GFA bedürfen (Umsetzungsebene der Gesetze). Diese GFAs werden daher dem eigentlichen Gesetzgeber nicht vorgelegt, die Regulierungsvorhaben und die GFAs werden aber im Federal Register und auf der Seite www.regulations.gov veröffentlicht. Dies ist die zentrale Webseite der US Regierung, die die Regulierungen der Öffentlichkeit zugänglich macht und zur elektronischen Kommentierung freigibt. Nach dieser Konsultation und OIRA Zustimmung, wird dann die endgültige Version der Regulierung im Federal Register veröffentlicht.

Die GFAs werden auch in den übrigen untersuchten Ländern, mit der Ausnahme von Deutschland, in ein öffentlich zugängliches Register eingestellt. In Deutschland können die GFAs und die Stellungnahme des NKR eingesehen werden, sobald sie als Parlamentsdrucksache veröffentlicht worden sind.

²⁵ Die Schätzung des Erfüllungsaufwandes ist in Deutschland jedoch auch gesetzlich verankert (Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates).

²⁶ US Office of the President (1993): EO 12866 Section 1 a.

²⁷ Zusätzlich können auch andere Umstände dazu führen, dass ein Regulierungsvorhaben als "bedeutend" eingestuft wird, wie zum Beispiel bedeutende negative Konsequenzen auf die Gesundheit etc. (vergleiche Tabelle 2).

Tabelle 1: Rechtsgrundlage und Umfang der GFAs

Aspekt	Australien	Europäische Kommission	Vereinigtes Königreich	USA	Deutschland
Rechtsgrundlage	<p>Handbücher: Best Practice Regulation Handbook (2010)</p> <p>COAG Best Practice Regulation Guidelines (2007)</p>	<p>Die EK verpflichtete sich selbst in mehreren Mitteilungen:</p> <p>Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union COM(2005) 97 final</p> <p>Communication of the Commission on Impact Assessment COM(2002) 276 final</p> <p>Action Plan "Simplifying and Improving the Regulatory Environment" COM(2002) 278</p>	<p>Den rechtlichen Rahmen bilden:</p> <p>Legislative and Regulatory Reform Act (2006).</p> <p>Regulatory Enforcement and Sanctions Act (2008)</p> <p>Die GFA selbst ist nicht rechtlich verankert. Konkrete Vorgaben ergeben sich aus den administrativen Regelungen und den Handbüchern.</p>	<p>Administrative Handlungsgrundlage:</p> <p>EO 12866 Regulatory Planning and Review (1993)</p> <p>EO 13563 Improving Regulation and Regulatory Review (2011)</p>	<p>§§ 43 und 44 GGO (2011)</p> <p>Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates (2011)</p>
Umfang der ex-ante GFAs	<p>GFAs müssen für alle neuen oder novellierten Regulierungen durchgeführt werden, die direkte oder indirekte Auswirkungen auf Unternehmen haben.</p> <p>Nach Konsultation entscheidet das OBPR, ob eine GFA vorbereitet werden muss.</p>	<p>GFAs werden gemäß den Impact Assessment Guidelines für die wichtigsten Initiativen der Kommission durchgeführt, dies beinhaltet:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle legislativen Vorschläge des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission (CLWP); ▪ Alle Initiativen und Regelungsvorhaben, die nicht im CWLP beinhaltet sind, aber bedeutende Auswirkungen haben; ▪ Da die Richtlinien nicht vorgeben, für welche Kommissionsinitiativen eine GFA durchgeführt werden muss, werden diese jedes Jahr vom Generalsekretariat der Kommission zusammen mit dem Impact Assessment Board und den 	<p>GFAs sind generell für alle Regierungstätigkeiten durchzuführen, die regulierender Natur sind und den Privaten Sektor, den Dritten Sektor und die öffentliche Hand betreffen.</p> <p>Diese sind im Detail jene die:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kosten oder Kürzungen von mehr als 5 Millionen Pfund (jährliche Ausgaben) verursachen oder „in irgend einer Weise umstritten sind“;²⁸ ▪ Administrative oder bürokratische Belastungen verursachen; ▪ jegliche Form von Umverteilung im öffentlichen, privaten oder dritten Sektor verursachen; ▪ oder eine gemeinsame Verhandlungsposition von GB gegenüber der EU oder internationalen 	<p>GFAs sind vorgeschrieben für bedeutende Regulierungsvorhaben, die in einer Regelung münden welche voraussichtlich</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ eine jährliche Auswirkung von 100 Million Dollar oder mehr auf die Wirtschaft haben wird, oder in materieller Sicht einen negativen Effekt auf die Wirtschaft, einen Bereich der Wirtschaft, Produktivität, Wettbewerb, Arbeitsplätze, Umwelt, Gesundheit, Sicherheit oder staatliche, lokale oder Stammesregierungen und Gemeinden hat.³⁰ 	<p>Alle legislativen Vorlagen der Bundesregierung.</p>

²⁸ Übersetzung aus dem Original, vgl. HM Treasury Website 2012.

Aspekt	Australien	Europäische Kommission	Vereinigtes Königreich	USA	Deutschland
		betroffenen Stellen ausgewählt.	Vorhaben benötigen. ²⁹		
Rolle in der Gesetzgebung und Veröffentlichung	GFAs (und einseitige Zusammenfassungen) sind Teil der Vorbereitung der Regierungsbeschlüsse. GFAs sind den Gesetzen und Regulierungsvorhaben beigefügt. Zentrales Register aller GFAs auf der OBPR Webseite; beinhaltet auch jene die negativ beurteilt wurden sowie die Beurteilungen des OBPR.	GFAs liegen dem Regulierungsvorhaben der Kommission bei. Alle GFAs und die Beurteilung durch das IAB werden nach der Annahme eines Vorhabens durch die Kommission veröffentlicht. Dabei wird eine Standard-Darstellung befolgt.	Die GFA ist Teil des gesamten Gesetzgebungsverfahrens: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anhörungs-dokument ▪ Gesetzesentwurf ▪ Gesetzesbeschluss Seit 2007 muss eine einheitliche Darstellung für GFAs eingehalten werden. Alle GFAs sind öffentlich zugänglich online in der IA library zu finden.	GFAs werden veröffentlicht, nachdem OIRA die Überprüfung nach EO 12866 abgeschlossen hat. Eine einheitliche Darstellung wird in Circular A-4 vorgeschrieben. Die Regulierungen und GFAs werden im Federal Register und auf www.regulations.gov veröffentlicht.	Gesetzesfolgen sind Teil der Gesetzesbegründung. Es gibt kein zentrales, öffentlich zugängliches Register für GFAs, allerdings macht der Bundestag Gesetzesentwürfe öffentlich zugänglich.

2.3.2 Organisatorische Verankerung

Die organisatorische Verankerung des GFA Systems in den fünf untersuchten Systemen ist insgesamt vergleichbar. In allen Systemen muss die GFA von den federführenden Fachministerien/-behörden durchgeführt werden. In einigen untersuchten Systemen (bspw. GB und EK) sind spezielle GFA Einheiten innerhalb der Ministerien/Behörden dafür zuständig die verantwortliche Abteilung bei der Erstellung der GFA zu unterstützen.³¹ In allen Systemen, außer in Deutschland, wird die Qualitätssicherung der GFAs von einer eigens eingerichteten Stelle übernommen. In Deutschland umfasst die Prüfung des NKR nur die spezifischen Aspekte der Erfüllungskosten sowie des Standardkosten-Modells. Die qualitätssichernden Stellen sind dabei nicht notwendigerweise unabhängig. In Australien sind diese Teil des Finanzministeriums, das Impact Assessment Board der Europäischen Kommission ist Teil des Generalsekretariats.

Im Bereich der Standardsetzung und der Bereitstellung von Leitfäden variiert das Niveau der Zentralisierung. Während die Europäische Kommission, die BRE und das OBPR umfangreiche Anleitung zur Erstellung von GFAs bereitstellen, entwickelt in den

³⁰ US Office of the President (1993): Executive Order 12866 Section 3(f).

²⁹ Vgl. HM Treasury Website 2012.

³¹ In den USA ist ein sogenannter Regulatory Policy Officer innerhalb jeder Bundesbehörde für die Einhaltung der Prinzipien der Executive Order 12866 zuständig (EO 12866 Sec. 6 a (2)).

USA jede Behörde eigene interne Leitfäden. Eine Übersicht zu den zentralen organisatorischen Aspekten ist Tabelle 2 zu entnehmen.

Tabelle 2: Organisatorische Aspekte der GFA Systeme

Aspekt	Australien	Europäische Kommission	Vereinigtes Königreich	USA	Deutschland
Verantwortung für die Durchführung der GFA (und Nutzenbewertung)	Ministerien, Behörden, Rat oder Komitee, Standardsetzende Körperschaften	DGs, unterstützt durch GFA Stellen in den DGs, in Kooperation mit anderen DGs in der „Interservice Steering Group“	Ministerium/ Behörde, unterstützt durch die jeweils interne Better Regulation Units (BRUs)	Bundesbehörden	Ministerien
Qualitätssicherung	Office of Best Practice Regulation (OBPR), des Ministry of Finance and Deregulation	Impact Assessment Board (IAB), ein unabhängiges Gremium unter der Verantwortung des Kommissionspräsidenten	Regulatory Policy Committee (RPC) (seit 2009)	Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) innerhalb des Office of Management and Budget (OMB)	Nationaler Normenkontrollrat Keine externe Qualitätssicherung des GFA-Prozesses (Außer für Bürokratielasten und den Erfüllungsaufwand)
Verantwortung für Standardsetzung und Richtlinien	Office of Best Practice Regulation (OBPR), im Ministry of Finance and Deregulation	Generalsekretariat (nach Konsultation mit anderen Kommissionsstellen)	Better Regulation Executive innerhalb des Department for Business, Innovation and Skills; HM Treasury.	Jede Bundesbehörde hat eigene Richtlinien, OMB stellt generellen Leitfaden zur Verfügung.	Nicht bindende Leitfäden des Innenministeriums

2.3.3 Leitfäden und zielgruppenspezifische Prüfvorgaben

Alle untersuchten internationalen Systeme haben umfangreiche Leitfäden und Handbücher entwickelt, um die verantwortlichen Einheiten bei der Erstellung der GFAs zu unterstützen. Sie stellen die Anforderungen an die Struktur, den Analyseansatz und die zentralen prozeduralen Schritte der GFA dar. Obwohl diese nicht notwendigerweise rechtlich bindend sind, wie zum Beispiel im Vereinigten Königreich, entwickeln sie eine quasi-rechtliche Bindungswirkung. Denn nur wenn ein Regelungsvorhaben von einer adäquaten (im Sinne der Leitfäden) Folgenabschätzung begleitet wird, kann der weitere Entscheidungsprozess durchlaufen werden. Sie bieten Zusammenfassungen und Erläuterungen von Methoden und Ansätzen die angewendet werden können, um, insbesondere auch soziale, Gesundheits- oder Umweltfolgen zu bewerten. Zusätzlich zur Verfügung stehen spezielle Tools und Leitfäden für spezifische Aspekte der GFAs, wie der *Business Cost Calculator* (AUS) oder der Leitfaden zur Handhabung einer Überprüfung der Gleichberechtigung (GB).

In den hier untersuchten GFA Systemen liegt der Fokus stark auf den Kosten und Auswirkungen von Regelungen auf Unternehmen und Wirtschaft. Dies zeigt sich in den spezifischen Untersuchungsanforderungen, z.B. Test der Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) oder den spezifischen Erfüllungsaufwand für

die Wirtschaft. Dieser Fokus zeigt sich am deutlichsten in Australien und dem Vereinigten Königreich, wobei aber auch der Anspruch besteht soziale, gesundheitliche und umweltspezifische Auswirkungen in den GFAs zu berücksichtigen. Als integriertes GFA System zeigt die EU die größte Balance zwischen unterschiedlichen Auswirkungen und Anspruchsgruppen.

Tabelle 3: Leitfäden und zielgruppenspezifische Prüfvorgaben

Aspekt	Australien	Europäische Kommission	Vereinigtes Königreich	USA	Deutschland
Leitfäden und Handbücher	<p>Bundesebene: Best Practice Regulation Handbook(2010);</p> <p>COAG: COAG Best Practice Regulation Guidelines (2007);</p> <p>Weitere Anleitungen sind u.a.:</p> <p>Business Cost Calculator User Guide (2009) oder</p> <p>Guidelines to Annual Regulatory Plans (2010).</p>	<p>Impact Assessment Guidelines and its Annexes 1-14 (2009);</p> <p>Weitere, spezifische Anleitung für einzelne DGS, z.B.:</p> <p>DG Employment and Equal Opportunities: Assessing Social Impacts (2009).</p>	<p>HM Treasury's Green Book (2003);</p> <p>BRE Impact Assessment Toolkit (2011a).</p>	<p>Circular A-4 (2003) und Anwendungshilfen (Primer, 2011);</p> <p>Agency Checklist for RIA (2010);</p> <p>Bulletin for Agency Good Guidance Practices (2007).</p>	<p>Leitfaden zur GFA (2000);</p> <p>Handbuch GFA (nur in Buchform) (2001);</p> <p>Arbeitshilfe GFA (2009).</p> <p>Weitere Anleitung: Einführung des SKM - Methodenhandbuch der Bundesregierung (2006),</p> <p>Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung (2011).</p>
Grad der Verbindlichkeit der Richtlinien und Handbücher	<p>Die Anforderungen des Best Practice Regulation Handbook (2010) sind zu erfüllen. Es definiert dabei zentrale Verfahrensschritte.</p> <p>The COAG Best Practice Regulation Guidelines (2007) sollten als erste Informationsquelle in der Bearbeitung einer GFA dienen. Es definiert zentrale Verfahrensschritte.</p>	<p>Die Impact Assessment Guidelines (2009) sowie Anhänge 1-14 sollen die Mitarbeiter der Kommission bei der Erarbeitung einer GFA unterstützen. Sie definieren zentrale Verfahrensschritte.</p>	<p>Das Green Book und das IA Toolkit sind nicht bindend.</p> <p>Jedoch ist eine einheitliche Struktur für alle GFAS im IA Template bestimmt.</p>	<p>Dokumente der Behörden und des OMB sind gesetzlich nicht bindend.</p>	<p>Richtlinien eine GFA betreffend sind nicht verbindlich.</p> <p>Die Prüfung der Darstellung der Erfüllungskosten erfolgt auf Grundlage des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung</p>
Fokus auf Stakeholder spezifische Auswirkungen	<p>Einfluss auf alle relevanten Stakeholder sollte erfasst werden.</p> <p>Spezielle Folgenprüfungen Unternehmen und Umsetzungskosten für KMU.</p>	<p>Einfluss auf alle relevanten Stakeholder sollte erfasst werden.</p> <p>Spezielle Folgenprüfungen für Unternehmen, KMUs und SKM.</p>	<p>Erfassung des Einflusses auf den Privaten Sektor, den Dritten Sektor und die öffentliche Hand.</p> <p>Weitere spezifische Folgenprüfungen z.B. Wettbewerb, Kleine Unternehmen, Rechtshilfe, CO2 etc.</p>	<p>Einfluss auf alle relevanten Stakeholder sollte erfasst werden.</p> <p>Spezielle Folgenprüfungen zu Wirtschaft, Umwelt, Gesundheit, Sicherheit, Verteilungseffekte, Menschenwürde, Fairness, Gleichheit.</p>	<p>Auswirkungen der Gesetzesfolgen. Folgekosten für Unternehmen, Bürger und die Verwaltung.</p> <p>Weitere Kosten für Unternehmen, speziell KMUs und Konsumenten.</p> <p>Nachhaltigkeitsprüfung.</p>
Links	<p>http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/gov-requirements.html#handbook</p>	<p>http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm</p>	<p>http://www.bis.gov.uk/policies/bre/assessing-impact</p> <p>http://www.hm-treasury.gov.uk/data/greenbook_impact_assessments.htm</p>	<p>http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a004_a-4</p> <p>http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/regpol/RIA_Checklist.pdf</p> <p>http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/fy2007/m07-07.pdf</p>	<p>http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/OeffentlDienst/Verwaltung/Buerokratieabbau/Gesetzesfolgenabschaetzung/Bund/gesetzesfolgenabschaetzung_bund_node.html</p>

3 Methodische Ansätze zur Quantifizierung und Monetarisierung gesellschaftlicher Folgen von Regelungsvorhaben

3.1 Einleitung

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die methodischen Ansätze zur Monetarisierung und Quantifizierung sozialer Auswirkungen von Regelungsvorhaben. Grundlage dieser Übersicht sind die in den analysierten Handbüchern und Leitfäden der Untersuchungsländer erwähnten Methoden. Somit spiegelt diese Übersicht nicht die tatsächlich in der Praxis auch angewandten Methoden wider. In der Übersicht wird zwischen den folgenden beiden Methodenarten unterschieden:

1. **Analysekonzepte** zur Strukturierung einer Analyse;
2. **Methoden zur Quantifizierung und Monetarisierung nicht marktüblicher Auswirkungen.**

Die Folgenabschätzung von Regelungsvorhaben besteht in der Regel nicht nur aus der Analyse einer, sondern mehrerer spezifischer Auswirkungen. Zur Strukturierung einer Analyse können in der Regel unterschiedliche Analysekonzepte verwendet werden, die einen Vergleich positiver und negative Folgen eines Regelungsvorhabens erlauben und zum anderen einen Vergleich zwischen politischen Alternativen ermöglichen. Innerhalb dieser breiten Analysekonzepte werden dann spezifische Methoden zur Bewertung einzelner Folgen benötigt.

3.2 Analysekonzepte

Die hier vorgestellten, üblicherweise empfohlenen Analysekonzepte unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Monetarisierung und Quantifizierung sowie hinsichtlich des Analyseumfangs.³²

3.2.1 Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)

Die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) gehört zu den methodisch anspruchsvollsten Verfahren zur Abschätzung der Auswirkungen eines Regelungsvorhabens, da die KNA eine konsequente Monetarisierung aller erwarteten Regelungsfolgen voraussetzt.

³² Tiessen (2010).

Ziel einer KNA ist es, alle Auswirkungen, positiv wie negativ, in Geldwerten abzubilden und den Netto-Nutzen, das heißt die Summe aller Kosten und Nutzen eines Regelungsvorhabens, zu identifizieren. Grundgedanke einer KNA ist dabei, dass Regelungsvorhaben nur dann weiter verfolgt werden sollen, sofern sie einen Netto-Nutzen für die Gesellschaft liefern. Können nicht alle relevanten Kosten- und Nutzen-Effekte monetarisiert werden, wird dadurch die Aussagekraft der KNA eingeschränkt.

Bei der Berechnung des Netto-Nutzens berücksichtigt die KNA, dass die Kosten und der Nutzen eines Regelungsvorhabens zu verschiedenen Zeitpunkten auftreten können. Oftmals fallen Kosten umgehend an, wohingegen der Nutzen erst über einen längeren Zeitraum entstehen kann. Da jedoch heutige anfallende Kosten und Nutzen höher bewertet werden als diejenigen, die erst später entstehen, müssen letztere diskontiert werden. In der Regel werden hierfür (jährliche) Standarddiskontierungssätze verwendet.³³

Im Anschluss an eine Diskontierung können alle Kosten und Nutzen als Nettobarwert ausgedrückt werden.

3.2.2 Kosten-Effektivitäts-Analyse (KEA)

Ist der Nutzen eines Regelungsvorhabens schwierig zu monetarisieren, kann eine Kosten-Effektivitäts-Analyse (KEA) durchgeführt werden. Im Rahmen dieser Analyse werden die monetarisierten Kosten mit einem oder mehreren quantifizierten (jedoch nicht monetarisierten) Effektivitätsmaßen verglichen. Eine KEA erfordert somit eine vollständige Monetarisierung der Kosten und eine Quantifizierung, das heißt ein Zählbarmachen, des erwarteten Nutzens. Im Rahmen einer KEA kann zum Beispiel die Effizienz unterschiedlicher Regelungen zur Verringerung von Verkehrstoten verglichen werden. Als Ergebnis der Analyse werden dann die Kosten pro vermiedenem Verkehrstoten verglichen, ohne dass dem Nutzen („vermiedene Verkehrstote“) ein monetärer Wert zugewiesen wird.

3.2.3 Multi-Kriterien-Analyse (MKA)

Eine Multi-Kriterien-Analyse (MKA) ist der „weichste“ Ansatz, um die Kosten und den Nutzen eines Regelungsvorhabens zu vergleichen. Eine MKA ermöglicht den systematischen Vergleich positiver wie negativer Folgen eines Regelungsvorhabens. Hierzu werden in einer MKA spezifische Kriterien für einen Policy-Vergleich definiert. Sowohl quantitative als auch qualitative

³³Die Hauptgründe für eine Diskontierung sind: Individuen bewerten einen heutigen Nutzen in der Regel geringer als einen zukünftigen Nutzen; zweitens ist der Eintritt eines zukünftigen Nutzens immer mit einer gewissen Unsicherheit versehen, und drittens berücksichtigt Diskontierung inflationsbedingte Veränderungen von Preisen. Siehe z.B. OECD (2008).

Informationen werden anschließend mithilfe dieser Kriterien analysiert und ihre Wirkungen auf jedes einzelne Kriterium abgeschätzt. Eine Vergleichbarkeit dieser Abschätzungen kann im Rahmen eines Scorings erreicht werden. Hierzu wird die Vergleichbarkeit qualitativer Informationen erhöht indem jede Auswirkung hinsichtlich ihrer Stärke bewertet wird (z.B. von 1 bis 5, oder von „sehr schwach“ bis „sehr stark“).

Für eine MKA muss keine vollständige Quantifizierung oder Monetarisierung der Kosten oder des Nutzens erfolgen. Da jedoch unterschiedliche Arten von Informationen - monetäre, quantitative und qualitative - gegeneinander abgewogen werden müssen, können über eine MKA keine optimalen oder besten Policyoptionen bestimmt werden.³⁴

3.2.4 Analysekonzepte der Länder

Im Rahmen ihres Programmes zur besseren Regulierung propagiert die OECD Kosten-Nutzen-Analysen als wünschenswerten Standard für die Durchführung von GFAs.³⁵ Kosten-Nutzen-Analysen stellen die bevorzugte Methode der GFA in Australien, dem Vereinigten Königreich und den USA dar. Obwohl die Europäischen Leitfäden „Kosten-Nutzen Denken“ empfehlen, ist die Kosten-Nutzen-Analyse hier nur ein möglicher Ansatz der Folgenabschätzung.

In allen untersuchten Ländern wird jedoch anerkannt, dass die Quantifizierung und Monetarisierung aller möglichen Folgen eines Regulierungsvorhabens mit Schwierigkeiten verbunden ist. Aus diesem Grund werden neben Kosten-Nutzen-Analysen auch Kosten-Effektivitäts-Analysen und Multi-Kriterien-Analysen empfohlen.³⁶

3.3 Methoden zur Quantifizierung und Monetarisierung gesellschaftlicher Folgen

Die Handbücher und Leitfäden der untersuchten Fälle zeichnen sich auf den ersten Blick durch eine große Methodenvielfalt zur Quantifizierung und Monetarisierung von Folgen ohne direkten Marktpreis aus. Allerdings zeigt sich, dass das allgemein zugrundeliegende Prinzip der Methoden darin besteht, von individuellem Verhalten und Entscheidungen einen Marktpreis für ein Gut zu simulieren oder abzuleiten. Die im Folgenden beispielhaft vorgestellten komplexeren Methoden zur Messung von

³⁴ Tiessen (2010).

³⁵ Vgl. z.B.: OECD (2008).

³⁶ Vgl. auch Jacob et al. (2008).

gesundheitlichen oder umweltspezifischen Folgen variieren in der Fähigkeit Nutzen zu monetarisieren. Der folgende Überblick basiert im Wesentlichen auf den wichtigsten Leitfäden und Handbüchern der untersuchten Länder.³⁷

3.3.1 Zahlungsbereitschaft (Willingness to pay) und Akzeptanzbereitschaft (Willingness to accept)

Zur Bemessung eines Nutzens ohne monetären Marktwert wird zumeist der Ansatz gewählt, einen Marktpreis auf der Grundlage von Nutzenfunktionen zu simulieren. Vergleichbar zur Bemessung der Kosten und Nutzen von handelbaren Gütern, basieren die Methoden zur Simulierung eines Marktpreises für nicht handelbare Güter auf der Schätzung der **Zahlungsbereitschaft (Willingness to pay/WTP)** und der **Akzeptanzbereitschaft (Willingness to accept/WTA)**. Die Zahlungsbereitschaft kann leichter geschätzt werden, und beschreibt den maximalen Geldwert, den eine Person bereit ist zu zahlen, um ein bestimmtes Gut zu erhalten. Im Gegensatz dazu, ist die Akzeptanzbereitschaft über den minimalsten Geldwert definiert, den eine Person bereit ist zu akzeptieren, um ein bestimmtes Gut nicht zu erhalten oder darauf zu verzichten. Da die Höhe des Geldwerts die eine Person bereit ist zu zahlen oder zu akzeptieren stark durch das Einkommensniveau verzerrt wird, wird ein Durchschnitt über alle Einkommensklassen berechnet.

3.3.2 Offenbarte Präferenz (Revealed Preferences) und Bekundete Präferenz (Stated Preferences)

Die Methoden der offenbarten Präferenz und der bekundeten Präferenz werden zur Bemessung von WTP und WTA bei Folgen ohne direkten Marktpreis herangezogen.

Die von Analysten bevorzugte Methode ist die der **offenbarten Präferenz**, da die Zuverlässigkeit der Messung höher eingeschätzt wird. Der implizite Preis, der einem Gut durch einen Konsumenten zugeschrieben wird, wird dabei vom Preis eines ähnlichen Gutes in einer ähnlichen oder verwandten Marktsituation abgeleitet („hedonischer Preisansatz“). Konsumenten „offenbaren“ somit ihre Präferenz durch ihre realen Entscheidungen am Markt. Zum Beispiel kann die Zahlungsbereitschaft für weniger Verkehrslärm auf der Basis von einem Vergleich von Immobilienpreisen in einer ruhigen Wohngegend zu einer lauten Wohngegend berechnet werden, wenn dabei alle weiteren Faktoren konstant gehalten werden.

³⁷ Siehe auch: Tabelle 3; OMB (2003); HM Treasury (2003); Australian Government (2010); BIS (2011); COAG (2007); Europäische Kommission (2009a).

Zur Bemessung des Wertes eines Gutes, das nicht direkt von Konsumenten genutzt werden kann, werden **bekundete Präferenz** Methoden angewandt. Im Gegensatz zur vorherigen Methode, werden hier Konsumenten mit Hilfe speziell konzipierter Fragebögen direkt nach hypothetischen Entscheidungen in einem hypothetischen Markt befragt; sie „bekunden“ also ihre Präferenz.

In den untersuchten Ländern sind verschiedene Befragungsmethoden im Rahmen der Stated Preference Methode genannt, wie die **Kontingente Bewertungsmethode** (contingent valuation), **Choice modelling**, **Verbundanalyse** (conjoint analysis) und **risk-trade-off analysis**. Kontingente Bewertungsmethoden messen die WTP oder WTA durch die Befragung von Personen danach, wie viel sie für ein bestimmtes Gut zahlen würden, wobei *choice modelling* Studien Personen bitten, aus einer Reihe von gegebenen Antworten ihre präferierte Alternative zu benennen.

3.3.3 Wert eines statistischen Lebens (Value of statistical Life/VOSL) und Wert eines statistischen Lebensjahres (Value of a Statistical Life Year/VOLY)

Der Wert eines statistischen Lebens (VOSL) sowie der Wert eines statistischen Lebensjahres (VOLY) sind beides Methoden, um zu ermitteln, welchen Geldwert Individuen einem niedrigeren Sterberisiko beimessen, das beispielsweise als Folge einer besseren Gesundheit, höherer Verkehrssicherheit oder geringerer Umweltverschmutzung eintritt. Der Geldwert wird in der Regel über die Zahlungsbereitschaft (WTP) der einzelnen Individuen zur Verringerung eines Todesfallrisikos ermittelt. Die Preisdifferenz zwischen einem normalen Auto und einem Auto mit besserer Sicherheitsausstattung (bspw. zusätzlichen Airbags), stellt zum Beispiel den Geldwert dar, den Personen einem niedrigeren Todesfallrisiko für Fahrer und Beifahrer beimessen.

Grundsätzlich folgen sowohl VOSL als auch VSLY dem gleichen Grundprinzip. VOSL stellt lediglich den monetären Grenzwert dar, den Personen bereit sind für ein Leben zu zahlen, wohingegen VSLY den monetären Grenzwert für ein gesundes Lebensjahr mehr darstellt.

Somit „bewerten“ weder VOSL noch VSLY ein Leben als solches, sondern versuchen methodisch den Geldwert zu ermitteln, den Personen einem geringeren Todesfallrisiko beimessen.

3.3.4 Qualitätskorrigiertes Lebensjahr (Quality Adjusted Life Year/QALY) und Behinderungsbereinigtes Lebensjahr (Disability Adjusted Life Years/DALY)

Qualitätskorrigierte Lebensjahre (QALY) stellen das arithmetische Produkt der Lebensqualität und verbleibender Lebensjahre dar. Ein Lebensjahr in voller Gesundheit entspricht dem Wert „1“, wohingegen Lebensjahre mit geringerer Gesundheit

einen Wert zwischen „0“ und „1“ erhalten. Der Wert „0“ steht für den Todesfall, wobei einige körperliche Zustände auch einen negativen Wert erhalten können, da sie schlimmer als der Tod bewertet werden. In der Regel werden die den verschiedenen Gesundheitszuständen beigemessenen Werte über die Methode der „bekundeten Präferenz“ ermittelt (bspw. über Umfragen bei Ärzten, Patienten). Dabei werden auch verschiedene Werte für verschiedene soziale Gruppen ermittelt. Über den Vergleich der zusätzlichen QALYs, die ein Regelungsvorhaben verspricht, kann beispielsweise der Nutzen unterschiedlicher Regelungsvorhaben untersucht und miteinander verglichen werden. In der Regel wird dabei auch ein Diskontierungsfaktor berücksichtigt.

Im Gegensatz zu QALYs messen die **Behinderungsbereinigten Lebensjahre (DALY)** die durch vorzeitigen Tod verlorenen Lebensjahre sowie die Lebensjahre, die mit Behinderung gelebt werden. DALYs stellen somit die Differenz zwischen dem momentanen Gesundheitszustand und einem Idealzustand voller Gesundheit dar.

QALY und DALY sind Methoden um Gesundheitsfolgen von Regelungsvorhaben und anderen Eingriffen zu quantifizieren (nicht zu monetarisieren). Sie werden daher im Rahmen von Kosten-Effektivitäts-Analysen verwendet. Wird einem QALY oder einem DALY ein Geldwert zugeschrieben, zum Beispiel über den Wert eines statistischen Lebens (VOLY), können sie auch in Kosten-Nutzen-Analysen verwendet werden.

3.3.5 Healthy Life Years (HLY)

Der Ansatz der **„gesunden Lebensjahre“ (Healthy Life Years/HLY)** ist ähnlich dem Konzept der QALYs, da HLY ebenfalls die Lebensqualität messen. Allerdings erfassen HLY die Jahre, die einer Person ohne Behinderung voraussichtlich verbleiben. Für die Europäische Kommission sind HLY ein zuverlässiger Indikator, „um Gesundheit als Faktor für Produktivität und wirtschaftlichen Wohlstand zu beobachten“. ³⁸ HLY sind als Indikator Teil der europäischen Strukturindikatoren, die im Rahmen der Lissabon Strategie aufgestellt wurden.

3.3.6 Krankheitskosten

Die Methode zur Erfassung der **Krankheitskosten (Cost of Illness/COI)** misst die direkten Gesundheits- oder medizinischen Kosten, die aufgrund einer Krankheit entstehen, zum Beispiel Aufwendungen für eine Krankenhausbehandlung. Verspricht ein Regelungsvorhaben eine niedrigere Krankheitswahrscheinlichkeit,

³⁸ Europäische Kommission (2009): S. 3.

können diese eingesparten Kosten als ein Nutzen der Regelung interpretiert werden. Wird jedoch durch ein Regelungsvorhaben, die Wahrscheinlichkeit einer Krankheit erhöht, können diese negativen Folgen über COI als Regelungskosten monetarisiert werden.

Allerdings ist eine Erfassung der Krankheitskosten in einigen Fällen nur unter Vorbehalt zu betrachten, da Fälle auftreten können, in denen durch einen früheren Tod Krankheitskosten reduziert werden können und dadurch der monetäre Nutzen steigt.

Neben den direkten werden gelegentlich auch die indirekten Krankheitskosten gemessen, beispielsweise durch Produktivitätsverlust. Diese werden jedoch eher über den Humankapital-Ansatz erfasst.

3.3.7 Humankapitalansatz (Human Capital Approach)

Über den **Humankapitalansatz** werden Todesfälle, Behinderungen oder geringere Produktivität als ein Verlust zukünftiger Ertragskraft interpretiert. Laut OECD kann das Humankapital über die folgenden drei Kategorien ermittelt werden: Investitionen in Humankapital, seine Qualitätsanpassung durch internationale Vergleichsstudien zu schulischen Leistungen und die Entwicklung der Bildungsinvestitionen nach der postsekundären Ausbildung. Dieser Ansatz ist jedoch nicht unumstritten.³⁹

Bei dieser Methode sollte immer berücksichtigt werden, dass abhängig von der hochgerechneten zukünftigen Ertragskraft einzelner Personen, unterschiedliche Werte für ein Leben berechnet werden, die von der Lebenssituation der einzelnen Personen abhängen. So zum Beispiele für Ältere, die nicht mehr erwerbstätig sind. In ihren Richtlinien empfiehlt die Europäische Kommission daher Durchschnittswerte zu verwenden, um ethischen Konflikten vorzubeugen.⁴⁰

3.3.8 Wohlbefinden (Subjective Well-Being Approach)

Die Messung des subjektiven **Wohlbefindens** ist seit kurzem als eine weitere Methode zur Nutzenbemessung in das britische Grünbuch aufgenommen worden. Obwohl sich der Ansatz laut Grünbuch noch in der Entwicklung befindet und keine robusten Schätzungen liefern kann, wird empfohlen, den Ansatz für die Messung von nicht handelbaren Gütern weiterzuentwickeln. Der Ansatz, der im Englischen auch **Life Satisfaction Approach**

³⁹Kwon (2009).

⁴⁰ Vgl. Europäische Kommission (2009a): S. 42.

genannt wird, basiert auf dem von Personen geäußerten Wohlbefinden, das beispielsweise im Vereinigten Königreich seit April 2011 in der Haushaltserhebung des *Office of National Statistics* abgefragt wird. Auf dieser Datengrundlage kann, mittels ökonomischer Verfahren, abgeleitet werden, wie viel Wohlbefinden von einem bestimmten nicht handelbaren Gut (z.B. saubere Luft) bezogen wird. Dieser Wert wird dann mit einem monetären Wert verbunden, der anhand einer Schätzung des Effekts von Einkommen auf das Wohlbefinden berechnet wird.

3.3.9 Bemessung der Kosten von CO₂-Emissionen

Zur besseren Vergleichbarkeit verschiedener Optionen hohen oder weniger hohen CO₂ Emissionen und anderer Treibhausgase werden, am Beispiel der EC, die Kosten von CO₂ Emissionen mithilfe folgender Schritte gemessen: Erstens, zusätzliche Emissionen, die voraussichtlich durch eine neue Regelung verursacht werden, werden quantifiziert. Zweitens, um die Vergleichbarkeit zwischen unterschiedlichen Emissionen mit verschiedenen Wirkungen sicherzustellen, werden sie einer einheitlichen Einheit (z.B. CO₂-Äquivalent) abgebildet. Drittens, werden quantifizierte und standardisierte Emissionen monetarisiert, das heißt, jeder Tonne CO₂ wird ein Geldwert zugeschrieben. In der Praxis existieren unterschiedliche Methoden zur Monetarisierung von Kohlenstoffemissionen:⁴¹

1. Verwendung von **Marktpreisen** von gehandeltem CO₂ (beispielsweise im Rahmen des EU-Emissionshandels);
2. Schätzung der **Grenzvermeidungskosten**, das heißt eine Schätzung der Kosten, die zur Vermeidung des Ausstoßes einer zusätzlichen CO₂-Einheit entstehen;
3. Der Ansatz der **Sozialen Kosten von Treibhausgasen (Social cost of carbon/SCC)** bezieht alle externen Effekte in die Berechnung einer CO₂-Einheit mit ein. SCC geben die heutigen globalen Kosten einer zusätzlichen Einheit von CO₂-Emissionen sowie sämtliche Schadenskosten wieder, die im Laufe des Lebenszyklus in der Atmosphäre entstehen. Dabei wird bemessen, was eine Gesellschaft bereit zu zahlen sein sollte, um zukünftige Schäden zu vermeiden. Eine Variante der SCC, definiert als **CO₂-Schattenpreis (Shadow price of carbon/SPC)**, wurde in dem Vereinigten Königreich zwischen 2007 und 2009 verwendet. Der SPC berücksichtigt dabei die

⁴¹ Siehe z.B.: Department of Energy and Climate Change (2009).

praktischen Herausforderungen bei der Berechnung der SCC.⁴²

3.3.10 Ökobilanz (Life Cycle Assessment Approach)

Das Analyseverfahren des **Life Cycle Assessment**, im deutschen Sprachraum auch als Ökobilanz bezeichnet, ist eine Methode zur Erfassung der Umweltauswirkungen eines Produktes während seines gesamten Lebenszyklus; von der Produktion über die Verwendung bis zur Entsorgung oder Recycling. Hierdurch kann maximale Ressourceneffizienz sichergestellt werden. Die Bemessung der Umweltauswirkungen der Nutzung oder der Funktion eines Produktes erfolgen anhand des Vergleichs verschiedener Optionen zur Reduzierung von Folgen und der Sicherstellung der korrekten Schätzung der Auswirkungen auf jeder Stufe des Lebenszyklus.

⁴² Für einen Vergleich der verschiedenen Ansätze zur Monetarisierung der Auswirkungen von CO₂-Emissionen, siehe zum Beispiel den spezifischen Leitfaden des britischen Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA); DEFRA (2007).

3.4 Zusammenfassung

Eine Zusammenfassung der Methoden aus den Leitfäden ist in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4: Zusammenfassung der Methoden zur Quantifizierung und Monetarisierung aus den Leitfäden

Methode/ Ansatz	Australien	Europäische Kommission	Vereinigtes Königreich	USA	Deutschland
Analysekonzepte					
Kosten-Nutzen-Analyse	X	X	X	X	X
Kosten-Effektivitäts-Analyse	X	X	X	X	X
Multi-Kriterien Analyse		X	X	X	X*
Methoden zur Quantifizierung und Monetarisierung					
Zahlungs- und Akzeptanzbereitschaft (Willingness to pay / Willingness to accept)	X	X	X	X	
Offenbarte Präferenzen (Revealed Preferences)	X	X	X	X	
Bekundete Präferenzen (Stated Preferences)	X	X	X	X	
Wert eines statistischen Lebens (Value of statistical Life/VOSL)					
Wert eines statistischen Lebensjahres (VOLY) (Value of a Statistical Life Year(VOLY))	X	X	X	X	
Qualitätskorrigiertes Lebensjahr (Quality Adjusted Life Years (QALY))	X	X	X	X	
Behinderungsbereinigtes Lebensjahr (Disability Adjusted Life Years (DALY))	X	X			
„Gesunde Lebensjahre“ (Healthy Life Years (HLY))		X			
Krankheitskosten (Cost of Illness)		X		X	
Humankapitalansatz (Human Capital Approach)		X			
Wohlbefinden (Subjective Well-Being Approach)			X		
Kosten von CO2 Emissionen und Soziale Kosten von CO2 (Costs of carbon emission and social costs of carbon)		X	X		
Ökobilanz (Life Cycle Assessment Approach)		X			

* Nutzwert-Analyse vergleichbar mit Multi-Kriterien-Analyse, siehe Böhret/Konzendorf (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, S. 152f.

4 Ausgewählte Fallstudien: Anwendung der Methoden

Ergänzend zu der Analyse der Leitfäden und Handbücher, wurde in Rahmen dieses Gutachtens auch eine Auswahl von GFAs aus den untersuchten Systemen näher analysiert. Ziel war es, zusätzliche Erkenntnisse darüber zu gewinnen, welche Methoden zur Monetarisierung und Quantifizierung ausgewählt werden und wie sie in der Praxis angewendet werden.

4.1 Analyse ausgewählter GFAs

Im Rahmen des Gutachtens wurde eine Stichprobe von 21 GFAs aus Australien, der Europäischen Kommission, des Vereinigten Königreiches und den Vereinigten Staaten gebildet (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Anzahl ausgewählter GFAs nach Land

	Australien	Europäische Kommission	Vereinigtes Königreich	USA	Deutschland
Anzahl ausgewählter GFAs	6	4	6	4	1

Unter Berücksichtigung des insgesamt geringen Umfangs der Quantifizierung und Monetarisierung von Nutzen und sozialen Auswirkungen in GFAs, folgte die hier getroffene Auswahl pragmatischen Erwägungen. Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass in allen ausgewählten GFAs zumindest eine teilweise Quantifizierung des Nutzens unternommen wird.⁴³ Die folgenden Auswahlkriterien wurden angewandt:

- **Quantifizierung und Monetarisierung:** Die GFA enthält mindestens einen quantifizierten oder monetarisierten sozialen Nutzen/ Auswirkung;
- **Politikfeld:** Der Schwerpunkt liegt auf Fragestellungen des öffentlichen Gesundheitswesens und der Umweltpolitik;
- **Aktualität:** Die Auswahl umfasst möglichst aktuelle Beispiele;

⁴³ Eine Ausnahme bildet eine Australische Kosten-Nutzen-Analyse zur Herkunftskennzeichnung von Lebensmitteln. (Country of Origin Labelling). Sie enthält keine Quantifizierung des Nutzens, obwohl sie auf den Webseiten des OBPR als Best-Practice Beispiel für KNAs zur Verfügung gestellt wird (siehe auch: <http://www.finance.gov.au/obpr/cost-benefit-analysis.html>).

- **Best practice:** Wurden in den Untersuchungsländern Best-Practice Fälle identifiziert, wurde mindestens einer in die Auswahl aufgenommen.

Die Stichprobe ist damit weder als Zufallsauswahl, noch als repräsentativ für die jeweiligen Systeme zu verstehen. Sie dient vielmehr der Identifizierung interessanter Praxis. Die ausgewählten GFAs wurden anhand einer Standardvorlage analysiert, die Fragen zu den angewandten Methoden, den identifizierten Nutzen und den monetarisierten Nutzen enthielt. Ein Überblick der Ergebnisse ist im Anhang dargestellt.⁴⁴

In einem zweiten Schritt wurden zehn Fallstudien ausgewählt, die im Rahmen dieses Gutachtens detaillierter dargestellt werden sollen, da sie interessante Beispiele der praktischen Methodenanwendung liefern. Diese Darstellung findet sich im folgenden Kapitel.

4.2 Fallstudien

4.2.1 Nutzenbemessung mithilfe der Methode der „Vermiedenen Krankheitskosten“ (Australien)

Die GFA⁴⁵ wurde vom Australischen Ministerium für Infrastruktur und Transport (Department of Infrastructure and Transport/DIT) vorbereitet, um die Kosten und Nutzen der Einführung der Abgasnormen Euro 5 und Euro 6 für leichte Straßenkraftfahrzeuge zu bewerten. Die Zielsetzung der Einführung der neuen Abgasnormen war die Reduzierung der Luftverschmutzung und insbesondere der Feinstaubbelastung. Die KNA wurde vom Amt für Infrastruktur, Transport und Regionalwirtschaft (Bureau of Infrastructure, Transport and Regional Economics / BITRE), welches dem DIT untersteht, durchgeführt. Hauptsächlich zwei Varianten wurden in Erwägung gezogen: die Beibehaltung des Status quo sowie die Einführung der Abgasnormen Euro 5 und Euro 6 mit unterschiedlichen Zeitrahmen und für verschiedene Fahrzeugtypen (Diese Option wurde in fünf Varianten unterteilt). Weitere Varianten, wie beispielsweise freiwillige Standards, wurden aufgrund fehlender Marktanreize als nicht durchführbar angesehen.

Ausgehend von 10 Annahmen wurde ein Basis-Szenario entwickelt, um die Regelungsfolgen für einen Zeitraum von 20 Jahren abzuschätzen. Die Annahmen waren unter anderem: ein

⁴⁴ Dies stellt somit nicht die Anwendung eines umfassenden Score-Card Ansatzes dar, wie er von Hahn vorgeschlagen wurde, und auch bei anderen Wissenschaftlern Anwendung findet (Ellig et al. (2011)).

⁴⁵ Vollständige Bezeichnung: Final Regulation Impact Statement for Review of Euro 5/6 Light Vehicle Emissions Standards (Australien).

fester Ölpreis, ein mittleres Bevölkerungswachstum (abgeleitet aus jüngsten Hochrechnungen), ein festgelegtes Einkommenswachstum und ein festgelegtes Umsatzwachstum bei Neufahrzeugen.⁴⁶

Die KNA stützte sich größtenteils auf Schätzungen anderer Länder, insbesondere auf die Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission zu neuen Standards und (wissenschaftlichen) Studien zu anderen relevanten Parametern. Die betrachteten Kosten umfassten größtenteils die Erfüllungskosten der Hersteller (hierfür wurden unter anderem Schätzungen einer GFA der Europäischen Kommission verwendet).

Der Nutzen strengerer Emissionsstandards wurde über einen „**Ansatz vermiedener Krankheitskosten**“ monetarisiert. Dieser misst in der Regel jeder vermiedenen Tonne Schadstoff einen Geldwert bei.

Im ersten Schritt werden die zu erwartenden Schadstoffemissionen der verschiedenen Alternativen quantifiziert und die vermiedenen Emissionen in Tonnen abgeschätzt (im Verhältnis zum Basis-Szenario). Im zweiten Schritt werden, basierend auf Werten aus maßgeblichen Studien, einer Tonne Emissionen durchschnittliche Gesundheitskosten zugewiesen (\$ pro ausgestoßener Tonne). Schließlich wird der Gesundheitsnutzen (oder die vermiedenen Gesundheitskosten) berechnet. Hierzu werden die vermiedenen Tonnen Schadstoff mit den durchschnittlichen Gesundheitskosten pro Tonne multipliziert (Vermiedene Emissionen x durchschnittliche Gesundheitskosten = Summe der vermiedenen Gesundheitskosten).

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und fehlender Daten, wurde für diese Berechnung auf vorliegende Schätzungen zurückgegriffen.⁴⁷ Insgesamt wurden acht wissenschaftliche Studien als auch Studien anderer Behörden verglichen, um die durchschnittlichen Gesundheitskosten pro ausgestoßener Schadstoffeinheit zu bestimmen. Dabei variierten die Werte der verglichenen Studien beträchtlich und neuere Studien setzten einen höheren Wert an als Studien, die vor dem Jahr 2000 veröffentlicht wurden. Die Unterschiede sind auf die verschiedenen angenommenen Werte eines statistischen Lebens zurückzuführen.⁴⁸ Die schließlich übernommenen Werte stammten

⁴⁶ DIT (2010): S. 42f.

⁴⁷ Das DIT gab an, der ideale Ansatz die Quantifizierung und Monetarisierung der Luftverschmutzung aller Städte beinhalten würde, unter Berücksichtigung technologischer Effekte. DIT (2010): S. 98.

⁴⁸ Siehe zum Beispiel die Studie von Coffey Geosciences 2003, die 5 Millionen Dollar als Wert annahm. Die Studie ist verfügbar unter: <http://www.environment.nsw.gov.au/resources/air/airpollution05623.pdf>.

von den drei neuesten Studien. Aufgrund der Unsicherheit der Schätzwerte wurden eine Ober- und eine Untergrenze der übernommenen Werte definiert. Darüber hinaus wurden die Schätzung an das Preisniveau von 2009 angeglichen und bis 2029 mit 7% diskontiert (gemäß dem Handbuch der OBPR). Aus der GFA selbst geht jedoch nicht hervor, welche Faktoren in die Berechnung der vermiedenen Gesundheitskosten eingegangen sind. Zumindest eine Studie scheint die vermiedenen Gesundheitskosten über Kosten von Krankenhausbehandlungen und dem Wert eines statistischen Lebens berechnet zu haben.

Mit dieser Analyse konnte DIT ein Kosten-Nutzen-Verhältnis und einen positiven Netto-Nutzen für alle sechs Regelungsalternativen berechnen. Dieser reichte von \$579 Millionen bis \$604 Millionen bei einer Einführung für alle leichten Straßenfahrzeuge (je nach Datum des Inkrafttretens der Regelung). Der hohe Netto-Nutzen durch vermiedene Gesundheitskosten ist insbesondere auf eine Reduktion der Feinstaubemissionen von Dieselfahrzeugen zurückzuführen.

Allerdings gibt das DIT auch zu bedenken, dass die Schätzung der vermiedenen Gesundheitskosten der größte Unsicherheitsfaktor der KNA ist, da diese sehr stark von dem verwendeten Wert eines statistischen Lebens abhängt. Weitere Unsicherheiten ergeben sich durch den langen Berechnungszeitraum, den Beginn der standardmäßigen Einführung sowie die Diskontierungsrate.

In der GFA konnte der größte Nutzen für eine auf Dieselfahrzeuge beschränkte Einführung der höheren Abgasstandards ausgewiesen werden. Eine solche Regelungsalternative ist jedoch nicht mit Australischem Recht vereinbar. Als Reaktion auf eingegangene Stellungnahmen (größtenteils von Unternehmen wie Toyota⁴⁹) wurde eine Alternative hinsichtlich des Zeitpunktes ihrer Einführung (spätere Einführung der Abgasnorm Euro 6) vom DIT modifiziert und zur Einführung empfohlen.

4.2.2 Kosten-Nutzen-Analyse bei begrenzter Datenverfügbarkeit: Möglichkeiten und Grenzen (Australien)

Die Safe Work Australia⁵⁰ beauftragte Deloitte Access Economics mit der Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse zu den Folgen

⁴⁹ Die Einsendungen wurden transparent gemacht und folgendermaßen gegliedert 1. Fahrzeug/Komponentenhersteller (FCAI, Ford, Holden, Toyota, VW, Skoda, Nissan, Ferrari, Bosch) 2. Industrie-Konzerne mit dem Schwerpunkt auf Fahrzeuge oder Fahrzeugkomponenten (Australian Automotive Aftermarket Association [AAAA], Motor Trades Association of Australia [MTAA]) 3. Fuhrparkmanager (Australasian Fleet Managers Association [AFMA]) 4. Treibstoffhersteller / Treibstofflieferanten (AIP, LPG Australia) 5. Automobilklubs (Australian Automobile Association (AAA), NRMA) , siehe DIT (2010): S. 70.

⁵⁰ Die Safe Work Australia ist eine unabhängige Behörde der Australischen Regierung, die im Jahre 2009 gegründet wurde. Sie wird gemeinsam von den Regierungen des Bundes, der Bundesstaaten und der Territorien finanziert. Siehe: <http://www.safeworkaustralia.gov.au>.

einer Harmonisierung der australischen Arbeitsschutzvorschriften (ASV).⁵¹ Die von COAG vereinbarte Harmonisierung der ASV zielte auf einheitlichere Bestimmungen innerhalb der australischen Jurisdiktionen, auf eine Reduzierung der Erfüllungskosten für Unternehmen, der Wettbewerbsbeschränkungen sowie der wirtschaftlichen Verzerrungen der Ressourcenallokation ab.

Zunächst wurde der Inhalt des Regelungsvorschlages für eine Harmonisierung der ASV und eines Verhaltenskodex auf Basis eines breiten Konsultationsverfahrens erstellt.⁵² Dann wurden die überarbeiteten ASV sowie der Verhaltenskodex in der finalen GFA⁵³ hinsichtlich ihrer Folgen für Arbeiter, Arbeitgeber, Regierung und Gesellschaft untersucht. Die in dieser GFA verglichenen Alternativen waren Alternative 1 (Beibehaltung des Status quo) sowie Alternative 2 (Einführung der ASV -Regelungen und des Verhaltenskodex).

Der erwartete Regelungsnutzen umfasste die Reduzierung der Erfüllungskosten für multi-territoriale Unternehmen (die unterschiedliche AVS-Regelungen in den einzelnen Bundesstaaten zu erfüllen hatten), die Vermeidung paralleler Aufgabenwahrnehmung der staatlichen Behörden sowie die potentielle Steigerung der Arbeitssicherheit von der Arbeiter, Arbeitgeber und die Gesellschaft profitieren. Aufgrund des Schwerpunktes dieser Studie, wird hier die Abschätzung der potentiellen Steigerung der Arbeitssicherheit betrachtet.

Methodische Schwierigkeiten dieser KNA umfassten die typischen Durchführungsprobleme von KNAs, insbesondere mangelhafte Datenqualität bezogen auf das Politikproblem sowie die wesentlichsten Folgen. Daher musste sich die Analyse auf eine Reihe von (mehr oder weniger berechtigten) Annahmen stützen und fand kreative Ansätze zur Abschätzung der Regelungsfolgen. Dies betraf insbesondere Ergebnisse einer Befragung mit einer sehr geringen Rücklaufquote, die jedoch für die Wirkungsabschätzung von besonderer Bedeutung waren.

Zusammenfassend unternahmen die Autoren die folgenden Schritte um eine quantitative Schätzung des Nutzens der potentiellen Steigerung der Arbeitssicherheit für Arbeiter, Arbeitgeber und die Gesellschaft zu erhalten:

⁵¹ Vollständige Bezeichnung: Regulation Impact Statement for National Harmonization of Work Health and Safety Regulations and Codes of Practice (Australien).

⁵² Die Konsultation beinhaltete: Fünf Safe Work Australia Mitgliedertreffen (Vertreter der Regierung, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen), 27 Treffen der Strategieguppe Arbeitsschutz und Gesundheit (Strategic Issues Group for Occupational Health and Safety), Gesprächsforen mit der Australischen Industrie- und Handelskammer, der Australischen Industrie Vereinigung, dem Australischen Gewerkschaftsrat, 1343 öffentliche Kommentare auf die veröffentlichte Consultation RIS, Rückmeldung von Fokusgruppen, online Umfrage.

⁵³ In Australien wird in einem zweistufigen Verfahren zunächst eine GFA für die Konsultationsphase erstellt (Consultation RIS), und nach erfolgter Konsultation eine finale GFA als Grundlage der Entscheidung erstellt (Decision RIS).

1. Zur Folgenabschätzung der neuen Regelungen wurde eine Befragung durchgeführt. Dabei wurde erhoben, ob die Regelung **keinen**, einen **geringen** oder einen **erheblichen** (positiven) Einfluss auf unterschiedliche Dimensionen des Arbeitsschutzes habe. Die webbasierte Befragung wurde an 4.500 Unternehmen geschickt, wovon 73 antworteten.
2. Die Antworten wurden in eine Ordinalskala (kein Einfluss, geringer Einfluss, erheblicher Einfluss) aufgenommen und in Zahlen übersetzt (0,1,2). Ein solches Vorgehen geht somit implizit davon aus, dass ein erheblicher Einfluss doppelt so groß ist wie ein geringer Einfluss.
3. In einem dritten Schritt wurde der Durchschnittseffekt berechnet (das heißt eine Zahl zwischen 0 und 2) und in eine prozentuale Veränderung des Arbeitsschutzes übersetzt. Es wurde dabei angenommen, dass eine erhebliche Verbesserung des Arbeitsschutzes einer Veränderung von 5% entspricht. Der durchschnittliche Wert aus der Befragung von 1,5 Punkten bedeute daher eine Veränderung des Arbeitsschutzes von 3,75%.
4. Die Schätzung des Effektes (eine Veränderung von 3,75%) wurde dann zur Schätzung des Rückgangs bestehender Kostenschätzungen für Berufskrankheiten und -verletzungen angelegt, was wiederum als Nutzen definiert wurde.
5. Die Analyse wurde zusätzlich dadurch verkompliziert, dass die GFA die Tatsache berücksichtigt, dass die Befragung nur Antworten von Unternehmen umfasst und daher nicht den Nutzen für Arbeiter und den Staat abdeckt. Um diese zu berechnen, wurde auf frühere Schätzungen zur Nutzenverteilung zwischen diesen Gruppen zurückgegriffen. Dabei wurden Schätzungen verwendet, die davon ausgehen, dass in der Regel nur ein Viertel des Nutzens den Unternehmen zufällt, so dass der gesellschaftliche Nutzen als Ganzes viermal so hoch ist, als jener für Unternehmen. Darauf aufbauend wurde der entsprechende gesellschaftliche Nutzen berechnet.

Insgesamt ist die Methodik der KNA nur schwer nachzuvollziehen und greift sehr stark auf Annahmen zurück, die nicht weiter begründet werden. Die Autoren zählen weitere alternative Ansätze zur Quantifizierung der Folgen auf, bspw. ökonomische Studien (z.B. Korrelationen zwischen Regelungsänderungen und Änderungen des Gesundheitszustands) oder Methoden zur Monetarisierung der positiven Effekte über die Zahlungsbereitschaft (WTP). Allerdings schlussfolgern sie, dass diese Methoden aufgrund methodischer Schwierigkeiten und fehlender geeigneter Daten nicht angewendet werden können.

4.2.3 Die Nutzung von QALYs für die Bewertung von Investitionen in das Gesundheitswesen (Vereinigtes Königreich)

Die GFA⁵⁴ untersucht Maßnahmen zur Verbesserung der Behandlung von Neugeborenen in GB. Im Fokus steht dabei die Personalausstattung pro Neugeborenen zur Senkung der Sterblichkeitsrate.

Neugeborene, die eine aufwändige Behandlung benötigen, werden im Regelfall in einer Neugeborenenstation behandelt. Diese versorgen Frühgeburten, Neugeborene mit Untergewicht, und diejenigen Fälle, die einer aufwändigeren Pflege bedürfen. Studien ergaben, dass Personalengpässe, insbesondere von auf Neugeborene spezialisierten Krankenschwestern, bestehen. Deshalb richtet diese GFA den Fokus auf die Erhöhung der Personalausstattung und der Durchführung von Weiterbildungen und anderen Maßnahmen, um die Überlebensraten von Neugeborenen in den Neugeborenenstationen zu erhöhen.

Zwei Handlungsoptionen wurden neben dem Status quo analysiert. Die zwei Optionen unterschieden sich lediglich hinsichtlich der Form der Berechnung der zusätzlichen benötigten Personalkräfte und gelangen zum gleichen Ergebnis hinsichtlich der monetären Kosten und Nutzen. Der Nutzen wird mit der QALY-Methode berechnet. „Ein QALY stellt dar, wie viele zusätzliche [...] Lebensjahre einer vertretbaren Qualität eine Person durch eine Behandlung potentiell gewinnen kann.“⁵⁵ Es ist also eine Methode, um die Ergebnisse verschiedener medizinischer Eingriffe zu vergleichen. Indem einem QALY ein monetärer Wert zugewiesen wird (£60 Tsd. in dieser GFA), kann die Methode auch für die Monetarisierung des Nutzens eingesetzt werden. Die Anwendung des „*quality adjusted life year*“ in Verbindung mit dem monetären Wert für ein zusätzliches Lebensjahr kann allerdings ein gewisses Unbehagen aus ethischer Perspektive auslösen. So könnte der Umstand missverstanden werden, dass, wie in dem vorliegenden Beispiel, unterschiedlichen Gruppen von Patienten unterschiedliche Werte für ihr Leben zugewiesen werden.

Die beiden Gruppen von Neugeborenen, von denen angenommen wird, dass sie von der Regulierungsmaßnahme profitieren, sind Babies mit einem niedrigen und einem sehr niedrigen Geburtsgewicht. Auf der Basis existierender Studien wird in der GFA gezeigt, dass die beiden Gruppen sich im Falle ihres Überlebens in ihrem Risiko eine Behinderung davonzutragen unterscheiden. Zudem haben sie eine unterschiedliche

⁵⁴ Vollständige Bezeichnung: Impact Assessment of Principles for Quality Neonatal Services (Vereinigtes Königreich).

⁵⁵ Siehe: National Institute for Health and Clinical Excellence: “Measuring effectiveness and cost effectiveness: the QALY” <http://www.nice.org.uk/newsroom/features/measuringeffectivenessandcosteffectiveness/qaly.jsp>. Deutsche Übersetzung durch den Autor.

Lebenserwartung. Den unterschiedlichen Risiken für eine Behinderung wird durch die Anwendung der QALY-Methode Rechnung getragen. Der Wert des Lebens wird durch einen Koeffizienten korrigiert, der für ein normalgewichtiges Baby 1 beträgt, für ein untergewichtiges Baby 0,75 und für ein stark untergewichtiges Baby 0,38.

Die unterschiedlichen Werte des Koeffizienten reflektieren den Unterschied in der Schwere der Behinderung, die die Gruppen zu erwarten haben. Dies bedeutet, dass ein Lebensjahr eines Babys, das „nur“ untergewichtig ist, im Vergleich zu einem stark untergewichtigen Baby, von Beginn der Berechnung an höher bewertet wird.

Eine zusätzliche Korrektur wird in der Berechnung nach der Anwendung der QALY-Methode vollzogen. Der QALY für jede Gruppe wird mit der entsprechenden Lebenserwartung multipliziert, um den Wert für das Leben eines Neugeborenen zu berechnen. Da sich auch die Lebenserwartungen zwischen den zwei Gruppen unterscheiden (13,1 Jahre für ein stark untergewichtiges Baby verglichen mit 58,8 Jahren für ein untergewichtiges Baby) weichen die Ergebnisse der Berechnung ebenfalls signifikant voneinander ab. Während der Lebenswert eines stark untergewichtigen Babys mit £785 Tsd. beziffert wird, beträgt der Lebenswert eines nur untergewichtigen Babys £3,5 Millionen. Gleichzeitig wird für die Kosten eines Babys, das zu der stark untergewichtigen Gruppe gehört, ein höherer Betrag angenommen, da es länger stationär behandelt wird und auch die Behandlungskosten an sich höher sind.

Diese GFA zeigt, dass die QALY-Methode sicher einen nachvollziehbaren Weg der Evaluierung der Nutzen von Gesundheitsmaßnahmen bietet, wenn man die Frage der bestmöglichen Ressourcenallokation zugrunde legt, um die Ergebnisse im Gesundheitsbereich zu verbessern. Sie zeigt aber ebenfalls die ethische Brisanz der Anwendung. Wenn die Nutzen mit der QALY-Methode berechnet werden, liegt immer die Annahme zugrunde, dass das Leben eines Menschen mit einem niedrigen Risiko einer Behinderung höher bewertet wird, als das eines Menschen mit einem höheren Risiko.

4.2.4 Der Preis von Lärm (EU-Kommission)

In dieser GFA⁵⁶ evaluiert die EU Kommission die Kosten und Nutzen für Maßnahmen, die den durch Schienenverkehr verursachten Lärm reduzieren sollen. Untersucht wird die

⁵⁶ Vollständige Bezeichnung: Rail noise abatement measures addressing the existing fleet (Europäische Kommission).

Nachrüstung von Frachtwaggons mit weniger lärmintensiven Bremsen.

Lärm stellt insbesondere in Industrienationen eine Quelle von Gesundheitsbeeinträchtigungen dar. Der Beitrag des Schienentransportverkehrs zum Lärmausstoß ist signifikant. Da Frachtwaggons und ihre Bremstechnologie die bedeutendste Quelle von Schienenverkehrslärm sind, konzentriert sich die GFA auf Maßnahmen diesen Lärm zu reduzieren. Der Fokus wird auch dadurch gerechtfertigt, dass andere Maßnahmen zur Lärmverringerung, wie Schallmauern, sehr kostenaufwändig sind und weniger effektiv sind, als den Lärm direkt an der Quelle zu verringern.

Die GFA beschreibt verschiedene Wege die Besitzer dazu zu bringen, ihre Waggons umzurüsten, wie etwa Subventionen, gesetzliche Regelungen und Anreize in Form einer Differenzierung der Schienenzugangsgebühren je nach der Lärmverursachung des Waggonbestands, sowie Restriktionen hinsichtlich des Betriebs für bestimmte Tageszeiten je nach der Lärmverursachung. Die möglichen Optionen und ihre Varianten werden nach einer Vorauswahl in zwei Optionen zusammengeführt, die jeweils ein Bündel der effektivsten Varianten darstellen. Die GFA basiert auf einer Studie, die PriceWaterhouseCooper (PWC) durchgeführt hat.

Die wichtigste Annahme der GFA ist, dass Waggons mit Niedriglärm-Bremsblöcken zu einer Lärmreduzierung von 8 Decibel (dB) auf einer durchschnittlichen Schienenstrecke führen. Diese Annahme basiert auf den Ergebnissen eines Projektes zum Thema. Das bedeutet, dass die gesamte Lärmreduzierung durch das Umrüsten auf nur zwei Faktoren basiert: der Zahl der umgerüsteten Waggons sowie dem Zeitpunkt der Umrüstung. Die Höhe der Lärmreduzierung ist für alle Optionen gleich, sodass der Unterschied nur in dem Zeitpunkt der Umsetzung liegt. Die PWC-Studie berechnet welche Option als erste die maximal mögliche Lärmreduzierung erreicht, sowie die tatsächliche Höhe derselben in einer Zeitperiode bis zum Jahr 2024.

Die Berechnung der Kosten wird auf der Basis des Zeitpunkts der Umrüstung, der Zahl der umgerüsteten Waggons sowie der Wahl des jeweiligen Bremssystems durchgeführt (es gibt für jede Option, je nach Bremssystem, zwei Szenarien mit unterschiedlichen Kosten).

Der Basiseffekt dieser GFA ist die Reduzierung der Zahl der Personen, die durch Schienenlärm betroffen sind, und eine Monetarisierung des gesundheitlichen Nutzens für diese Personen. Die Zahl der derzeit Schienenlärm ausgesetzten Personen (basierend auf einem Grenzwert von 55 dB) wird einer Studie zu den externen Effekten von Transportverkehr entnommen. Diese Zahl wird auf die Lärmreduzierungen

angewendet, nach denselben Faktoren wie in der Berechnung der Kosten: Zeitpunkt der Umrüstung, Zahl der umgerüsteten Waggons und der Zeitpunkt der vollständigen Umrüstung der Waggons.

Der interessante Aspekt der GFA ist die Methode der Monetarisierung. Mit der nun bekannten Zahl der betroffenen Personen, und der ebenfalls bekannten Reduzierung der Belastung in dB, wird nun ein monetärer Wert für diese Reduzierung benötigt. Die PWC-Studie weist einer Reduzierung von einem dB einen Geldwert von 10 € je Person und Jahr zu. Dieser Wert wird auf der Basis der verfügbaren Literatur für die Zahlungsbereitschaft für eine solche Reduzierung der Belästigung und der Schlafstörungen gewählt. Der Nutzen für jede Option und jedes Szenario wird dann berechnet, indem der geschätzten Zahl der betroffenen Personen jeweils ein Jahr zugewiesen wird, in dem die Lärmreduzierung für sie relevant wird. Die genaue Berechnung wird nicht im IA selbst gezeigt, sondern findet sich in der PWC-Studie. Die Unterschiede im Nutzen für die Optionen resultiert aus den unterschiedlichen Zeitpunkten der Realisierung der Lärmreduzierung.

Die Kosten-Nutzen-Analyse zeigt einen beachtlichen Nettonutzen für alle Optionen und Szenarios (zwischen € 2.720 Mill. und € 8.241 Mill.).

4.2.5 Teilquantifizierung und die Anwendung der Multi-Kriterien-Analyse (EU-Kommission)

Die Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucher (DG SANCO) hat diese GFA⁵⁷ zur Vorbereitung einer Richtlinie und eines Aktionsplan zur Verbesserung des Systems der Organspende in der Europäischen Union durchgeführt. Der Aktionsplan und die Richtlinie zielen darauf ab, Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Organspenden einzuführen sowie Beispiele guter Praxis zu fördern, insbesondere auf der Ebene der Mitgliedsstaaten. Die vorgestellten Politikoptionen sind eine Kombination aus einem freiwilligen Aktionsplan und bindenden Richtlinien. Jede Option besteht aus einem Bündel verschiedener Einzelmaßnahmen.

Methodisch folgt diese GFA einer breit angelegten Multi-Kriterien-Analyse (MKA), in der systematisch verschiedene Optionen verglichen werden und ein Scoring-Mechanismus angewendet wird, um jeweils die Stärke der Effekte zu vergleichen. Die für das Scoring genutzten Kategorien sind in Tabelle 6 aufgelistet.

⁵⁷Vollständige Bezeichnung: Impact Assessment to support a directive and an action plan to improve organ donation in the European Union (Europäische Kommission).

Tabelle 6: Scoring Mechanismus

Symbol	Kategorie
++	Hinweise ("Evidence") auf hohen gesundheitlichen/wirtschaftlichen/ sozialen Nutzen im Vergleich zum Status quo
+	Hinweise ("Evidence") auf mittleren gesundheitlichen/wirtschaftlichen/ sozialen Nutzen im Vergleich zum Status quo
≈	Hinweise ("Evidence") auf keinen zusätzlichen gesundheitlichen/ wirtschaftlichen/ sozialen Nutzen im Vergleich zum Status quo
-	Hinweise ("Evidence") auf mittlere gesundheitliche/ wirtschaftliche/ soziale Kosten im Vergleich zum Status quo
--	Hinweise ("Evidence") auf hohe gesundheitliche/ wirtschaftliche/ soziale Kosten im Vergleich zum Status quo
?	Keine ausreichende Bewertungsgrundlage um Veränderungen im Vergleich zum Status quo bewerten zu können.

Quelle DG SANCO (2008)

Die Folgen werden jedoch nur teilweise quantifiziert. Für die MKA werden mehrere Vergleichstabellen verwendet, jeweils eine für ökonomische, gesundheitliche und soziale Folgen sowie eine vierte, welche die Folgen auf bestimmte Stakeholder aus dem Gesundheitsfeld darstellt. Zwei dieser Tabellen aus dem GFA Bericht von DG SANCO sind hier exemplarisch wiedergegeben, um das beschriebene Vorgehen zu verdeutlichen (siehe Tabelle 7 und Tabelle 8).

Quantitative Informationen werden allerdings nur für die Auswirkungen auf die Spendenraten sowie für die gesundheitlichen Folgen (QALYs) bereitgestellt. Monetarisiertere Informationen werden bei den ökonomischen Auswirkungen dargestellt, indem die Einsparungen bei den Behandlungskosten sowie die gewonnene Produktivität durch die zusätzlichen Lebensjahre berechnet werden. Für den ersten Effekt werden Schätzwerte für Kosteneinsparungen auf Basis der existierenden Literatur und einer GFA des Vereinigten Königreiches mit der Zahl zusätzlich erwarteter Transplantationen multipliziert. Für den zweiten Effekt werden durchschnittliche Erwerbsquoten in der wissenschaftlichen Literatur identifiziert. Diese werden ebenfalls mit der Zahl zusätzlicher Transplantationen multipliziert sowie mit dem Durchschnittslohn des jeweiligen Landes.

Tabelle 7: Beispiel einer vergleichenden Tabelle im Rahmen der Multikriterien-Analyse (Auszug, nicht alle Optionen dargestellt)

Folgen	Option 1: Status quo		Option 2: Aktionsplan		Option 3: AP + flexibler Ansatz	
Spendenraten	Spendenraten bleiben weiterhin zu niedrig um die steigende Nachfrage nach Organen zu decken; dies führt zu wachsenden Wartelisten	≈ bis -	Je nach Willen der Mitgliedsstaaten (MS), sind keine bis beträchtliche Zuwächse möglich: - 0 bis zu zwischen 7,908 und 21,006 Organe	≈ bis ++	Mittlere bis hohe Zuwächse möglich: - Untergrenze 2,636 und 4,983 - Obergrenze 7,908 bis 21,006 Organe	+ bis ++
QALYs und zusätzliche Lebensjahre	Keine größere Änderung erwartet, aber längere Wartelisten und -zeiten können die medizinischen Resultate der Transplantation reduzieren	≈ bis -	Schätzungen der Spendenraten in MS ergeben eine Bandbreite von keiner bis signifikanter Änderung: - Niedrigere Prognosen zeigen keine großen Änderungen - Zwischen 119,314 bis 231,006 zusätzliche Lebensjahre - Zwischen 113,348 bis 219,456 zusätzliche QALYs	≈ bis ++	Schätzungen der Spendenraten ergeben: - Niedrigere Schätzungen von 39,771 bis 54,320 zusätzliche Lebensjahre - niedrigere Schätzungen von 37,783 bis 51,604 zusätzliche QALYs - Bis zu 119,314 bis 231,006 zusätzliche Lebensjahre - Bis zu 113,348 bis 219,456 zusätzliche QALYs	+ bis ++
Risiko für Patienten	Keine Änderungen der bisher vielfältigen Regulierungslandschaft im Bereich der Qualitäts- und Sicherheitsstandards	≈	Gesteigertes Wissen über die Resultate von Organtransplantationen wird zukünftige Transplantationen für Patienten verbessern	+	Einheitliche Qualitäts- und Sicherheitsstandards werden gleichen Gesundheitsschutz in allen MS sicherstellen. Die systematische Erfassung von unerwünschten Effekten in einem Register wird die Qualität von Spenden und Transplantationen steigern	++
Lebendspende	Keine Veränderung erwartet	≈	Ermütigung zu mehr Lebendspende Kann Wissen über medizinische Erfolge steigern Steigert das Vertrauen in das System	+	Rechtliche Standards werden Maßnahmen des Aktionsplans ergänzen und gewährleisten ihre Durchsetzung	+
Gesundheitsförderung durch grenzüberschreitenden Austausch	Derzeit werden nur sehr wenige Organe außerhalb des Eurotransplant und Scandiatransplant Raums vermittelt, aber grundsätzlich Potential für gesundheitlichen Nutzen	≈	Verbesserte Prozesse und Abbau von Barrieren des Organaustauschs könnten diesen steigern und besonders kleinen MS und schwer behandelbaren Patienten zu Gute kommen	+	Einheitliche Qualitäts- und Sicherheitsstandards werden Maßnahmen des Aktionsplans ergänzen, hierdurch kann der Organaustausch gefördert und sicherer gemacht werden	+
Gesundheitliche Ungleichheit	Es liegen Anzeichen dafür vor, dass in der Praxis von Organtransplantationen und –spenden Ungleichheiten in Bezug auf Geschlecht, Ethnizität und bestimmte spezielle Erkrankungen bestehen	≈	Der erwartete Nutzen durch verbesserte Prozesse und Abbau von Barrieren des Organaustausches wird nicht zur Reduzierung gesundheitlicher Ungleichheit führen	≈	Der erwartete Nutzen durch verbesserte Prozesse und Abbau von Barrieren des Organaustausches wird nicht zur Reduzierung gesundheitlicher Ungleichheit führen	≈

Quelle: DG SANCO (2008)

Tabelle 8: Beispiel einer vergleichenden Tabelle im Rahmen der Multikriterien-Analyse (Auszug, nicht alle Optionen dargestellt)

Folgen	Option 1: Status quo		Option 2: Aktionsplan		Option 3: AP + flexibler Ansatz	
Kosten für nationale Infrastruktur und bessere Prozesse	Fortwährender Status quo ohne zusätzliche Kosten	≈	Geringe bis mittlere Kosten für freiwillige Investition in zusätzliche Transplantations-Koordinatoren Geringe bis mittlere Kosten für freiwillige Maßnahmen zur Ernennung oder Bevollmächtigung von Einrichtungen	-	Keine bis sehr geringe Kosten für die Bestimmung qualifizierter Behörden Geringe bis mittlere Kosten für die Ernennung oder Bevollmächtigung von Einrichtungen Mittlere Kosten für das Betreiben eines nationalen Qualitätssystems	-
Kosten für das Anlegen eines nationalen Registers und Rückverfolgungssysteme	Fortwährender Status quo mit separaten, inkompatiblen Meldesystemen	≈	Mögliche Kosteneinsparung durch standardisierte Meldung von medizinischen Behandlungsinformationen	+	Keine bis sehr geringe Kosten für das Anlegen eines nationalen Registers der Einrichtungen Mittlere bis hohe Kosten für die Einführung oder Anpassung nationaler Rückverfolgungs- und Meldesysteme für unerwünschte Zwischenfälle	-
Meldepflichten und Bürokratielasten	Fortwährender Status quo mit bereits umfassender Datensammlung durch internationale Körperschaften	≈	Geringe Kosten durch die Meldepflicht im Rahmen des OMK resultiert in geringe Belastungen für die MS.	-	Geringe Kosten der Meldepflicht von Aktivitäten in Transplantationszentren. Es kann erwartet werden, dass Daten leicht verfügbar sind	-
Behandlungskosten	Status quo, verbunden mit einer möglichen Erhöhung von langfristigen Kosten wenn Wartezeiten steigen	≈	Einsparungen bei Behandlungskosten in Höhe von €458 Millionen bis €1.2 Milliarden möglich im best-case Szenario, vorausgesetzt, MS verpflichten sich ganz	≈ bis ++	Einsparungen von €132 Millionen und €152 Millionen als Resultat einer geringen Erhöhung der Spendenraten Einsparungen von €458 Millionen und €1.2 Milliarden im best-case Szenario	+ bis ++
Produktivitätswirkung	Status quo, Verlust von Produktivität wenn mehr Personen länger auf ein Organ warten müssen	≈	Potenzielle Produktivitätswirkung von €2.6 Milliarden bis €5 Milliarden im best-case Szenario, keine Gewinne, wenn die Verpflichtung der MS niedrig ausfällt	≈ bis ++	Produktivitätsgewinne von €460 Millionen und €882 Millionen als Resultat geringfügig erhöhter Spendenraten Produktivitätsgewinne von €2.6 Milliarden und €5 Milliarden im best-case Szenario	+ bis ++
Wirtschaftliche Folgen für Lebendspender	Lebendspender sind derzeit wirtschaftlichen Risiken ausgesetzt, aufgrund notwendiger Gesundheitsfürsorge und Einkommensausfall im Falle von verminderter Erwerbsfähigkeit	≈	Option wird die wirtschaftlichen Risiken, die mit der Gesundheitsfürsorge einhergehen, reduzieren Option wird keinen Einfluss auf andere wirtschaftliche Risiken haben	+	Option wird die wirtschaftlichen Risiken, die mit einer Gesundheitsfürsorge einhergehen, reduzieren Option wird keinen Einfluss auf andere wirtschaftliche Risiken haben	+

Quelle: DG SANCO (2008)

Der hier gewählte Ansatz zeigt, wie eine systematische Bewertung von Regelungsfolgen auch ohne umfassende Quantifizierung und Monetarisierung vorgenommen werden kann. Dieses Vorgehen

erlaubt einen systematischen Vergleich zwischen den unterschiedlichen Optionen und illustriert die Trade-offs zwischen unterschiedlichen Folgen. Es zeigt aber auch gewisse Schwächen der MKA auf. Anders als die Kosten-Nutzen-Analyse oder die Kosten-Effektivitäts-Analyse bietet Sie keine klare Entscheidungsregel zur Identifikation einer präferierten Option. Vielmehr wird nach wie vor ein Abwägen zwischen den unterschiedlichen Auswirkungen erwartet.

Neben dem MKA-Ansatz zeigt diese GFA einige der üblichen Schwierigkeiten bei der Bestimmung zukünftiger Effekte von Politikoptionen, die eine große Anzahl einzelner Maßnahmen umfassen und von anderen Regierungsebenen zu implementieren sind.

Die hier zur Lösung dieser Herausforderung gewählte Herangehensweise kombiniert Szenarien und vergleicht die Optionen im Sinne eines Benchmarking mit einem ähnlichen Fall (hier Spanien). Da sich die, in der GFA vorgeschlagenen, Politikoptionen sehr stark an den Erfahrungen und institutionellen Gegebenheiten in Spanien orientieren, bot sich ein solches Verfahren an. Auf dieser Basis wurde ein erstes Szenario entwickelt, in dem alle Mitgliedsstaaten das spanische Niveau an Spendenraten erreichen sowie ein zweites, vorsichtigeres Szenario, in dem alle Länder zumindest die durchschnittliche europäische Spendenrate erreichen. Basierend auf Schätzungen aus der Literatur wie Verbesserungen in der Organisationsstruktur von Gesundheitssystemen die Spendenraten erhöhen können, wurden zwei zusätzliche Szenarien entwickelt. In einem zweiten Schritt wurden die Optionen dann hinsichtlich ihrer Vergleichbarkeit mit dem spanischen Modell betrachtet, und der voraussichtliche Effekt qualitativ beschrieben. Für diesen Ansatz wurde die GFA allerdings vom IAB kritisiert.⁵⁸

4.2.6 Monetarisierung von Umweltfolgen mit der „stated-preference“-Methode und Berechnung eingesparter Kosten (Vereinigtes Königreich)

Die GFA⁵⁹ betrachtet die Kosten und Nutzen eines Verbots von Phosphor in Reinigungsmitteln für Haushaltswäsche. Ziel eines solchen Verbots ist die Umsetzung von Umweltschutzbelangen, insbesondere hinsichtlich der Wasserqualität englischer und walisischer Flüsse.

Zunächst wurden zwei Optionen betrachten, ein freiwilliger Verzicht auf signifikante Phosphorbestandteile seitens der Industrie sowie ein Verbot des Verkaufs von

⁵⁸ IAB (2008).

⁵⁹ Vollständige Bezeichnung: Impact Assessment of Ban on Phosphorus in Domestic Laundry Cleaning Products (Vereinigtes Königreich).

Haushaltsreinigungsmitteln mit einem Phosphoranteil von mehr als 0,4 Prozent ab 2015. Da in Gesprächen mit Vertretern des betroffenen Industriesektors klar wurde, dass ein freiwilliger Verzicht nicht zustande kommen würde, wurde diese Option nicht weiter betrachtet. Genauer analysiert wurde dementsprechend ausschließlich ein Verbot nach den oben beschriebenen Kriterien im Vergleich zum Status quo.

Die identifizierten Hauptnutzen sind die Einsparungen der Wasserversorger sowie die Verbesserung der Wasserqualität der Flüsse. Die Einsparungen der Wasserversorger resultieren daraus, dass für die Entfernung der Phosphorbestandteile aus dem Abwasser Energie und Chemikalien notwendig sind. Die Reinigungsmittelindustrie stellte Zahlen zu in Haushaltsreinigungsmitteln verwendete Phosphormenge bereit. Diese Zahlen wurden mit einer simplen Berechnung verifiziert. Hier zeigt sich eine interessante und innovative Art, Daten zu verifizieren: Unter der Annahme, dass 36 Prozent der Haushalte im Vereinigten Königreich Spülmaschinen besitzen, und dass 96 Prozent der Spülmaschinen Reinigungsmittel auf Phosphorbasis verwenden, lässt sich eine Zahl errechnen, die der, von der Industrie benannten, Information sehr ähnlich ist. Nach der Verifizierung werden die Daten der Industrie weiter verwendet und auf die englische und walisische Industrie angewendet (Umrechnung basieren auf den Bevölkerungszahlen). Das Ergebnis ist, dass 3.070 Tonnen Phosphor jährlich durch Spülmaschinengebrauch in England und Wales anfallen. Bereinigt man diese Zahl um die Haushalte, die nicht an eine öffentliche Kläranlage angeschlossen sind, werden 2.780 Tonnen Phosphor in die Kläranlagen geleitet, was 7,5 Prozent der Gesamtmenge an Phosphor entspricht, die insgesamt in Kläranlagen eingeleitet wird. Basierend auf diesem Anteil wurden die Kosteneinsparungen unter der Verwendung von Kostendaten von 41 Wasserwerken, die Phosphorbehandlungen durchführen, berechnet.

Neben diesen Kosteneinsparungen wurde ein weiterer Nutzen identifiziert: Der Nutzen für die Umwelt, der bei Einhaltung der Wasserschutzrichtlinie entsteht. Um diesen Nutzen zu bewerten, wurde ein bereits existierendes Flussmodell namens SIMCAT verwendet, das die Wasserqualität simuliert und dem Zweck dient, Effekte hinsichtlich der Abwasser von Kläranlagen auf Flüsse vorauszusagen. Das Modell beinhaltet alle Flüsse in England und Wales. Der oben berechnete Phosphoranteil von Haushaltsreinigungsmitteln in der Gesamtmenge der Kläranlagen wird in das Modell eingesetzt, diesmal nur unter der Berücksichtigung der Kläranlagen, die keine Phosphorbehandlung durchführen (oben wurden nur die Werke berücksichtigt, die eine solche Behandlung durchführen), und so die Gesamtflusslänge berechnet, die sich durch diesen regulativen Eingriff von einer niedrigen auf eine gute Qualität verbessert (in der ersten Berechnung der Umweltbehörde sind dies 250 km; da die Behörde

allerdings einen anderen Phosphoranteil als Annahme verwendet hat, wurde die Berechnung für diese GFA so angepasst, dass die finale Länge 190 km ist).

Im Rahmen der Entwicklung der Wasserschutzrichtlinie wurde durch die Umweltbehörde eine Studie durchgeführt, die den Wert, den englische und walisische Haushalte den Verbesserungen der Gewässerqualität beimessen, erhoben hat. Die Studie basiert auf verschiedenen Umfragetechniken. Die Methode der „stated preferences“ ergab einen Wert von £22,45 Tsd. je Jahr für einen Flusskilometer, der sich von einer niedrigen zu einer guten Qualität verbessert. Dieser Wert wurde mit den 190 Kilometern multipliziert, die sich nach dem SIMCAT-Modell verbessern. Das Ergebnis ist ein jährlicher Nutzen von £4.265.500. Dieser Nutzen wurde zu den im ersten Schritt berechneten Kosteneinsparungen addiert, um den Gesamtnutzen des regulativen Eingriffs zu berechnen.

Die GFA ist ein Beispiel für eine Kombination einer Berechnung von Kosteneinsparungen und der „stated preferences“-Methode, um den monetären Nutzen eines regulativen Eingriffs zu bestimmen. Er zeigt zudem, wie Daten die u.U. verzerrt sein könnten (hier Industriedaten) durch einfache logische Überlegungen auf Basis von bekannten Fakten verifiziert werden können (hier Zahl vorhandener Spülmaschinen, Menge des in Spülmaschinen verwendeten Phosphors).

4.2.7 Die Anwendung eines CO₂-Schattenpreises (Vereinigtes Königreich)

DEFRA beauftragte Entec (ein auf die Bereiche Umwelt und Engineering spezialisiertes Beratungsunternehmen) mit der Durchführung einer Folgenabschätzung, um die Kosten und Nutzen der Einführung einer neuen Richtlinie über die Freisetzung von Benzindämpfen an Tankstellen zu bewerten. Diese GFA⁶⁰ wurde ursprünglich als Grundlage zur Ausarbeitung des Standpunktes des Vereinigten Königreiches für EU Verhandlung zu diesem Thema erarbeitet.

Mit der Richtlinie wurde das Ziel verfolgt, die Freisetzung von Benzindämpfen beim Betanken von Kraftfahrzeugen zu reduzieren. Diese flüchtigen organischen Verbindungen („volatile organic compounds“/VOC), wie z.B. Benzol tragen zur Bildung von bodennahem Ozon bei, haben Treibhauspotenzial und gesundheitsschädigende Wirkungen.

Interessanterweise wurde für die Bewertung der monetären Folgen von Benzindämpfen die Methode des CO₂-Schattenpreises (Shadow price of carbon/SPC) und nicht der Ansatz der sozialen

⁶⁰ Vollständige Bezeichnung: EU Directive to limit Petrol Vapour Emissions from Fuelling of Service Stations (Vereinigtes Königreich).

Kosten von Treibhausgasen (Social cost of carbon/SCC) gewählt (Für eine Anwendung der SCC siehe Abschnitt 4.3.9). Laut DEFRA wird der SCC-Ansatz im Vereinigten Königreich aus folgenden Gründen nicht mehr angewendet: Erstens, da mit dem Aufstellen von SCC für das Vereinigte Königreich Annahmen über globale Emissionen und somit das Handeln von Drittländern getroffen werden würden und zweitens, aufgrund der mit dem Ansatz verbundenen Unsicherheit der Messung.⁶¹ Zwar basiert der SPC auf dem SCC, er hat jedoch den Vorteil, dass er an die marginalen Emissionsminderungskosten⁶² und an andere Faktoren angepasst werden kann, die sich auf die Zahlungsbereitschaft für eine Emissionsreduzierung im Vereinigten Königreich auswirken, wie zum Beispiel politischer Wille.

Zwei Alternativen wurden in der GFA betrachtet: Beibehaltung des Status quo oder die Erfüllung der erweiterten Richtlinie über Freisetzung von Benzindämpfen (bevorzugte Alternative). Die identifizierten Folgen sind: Kosten der Tankstellenbetreiber für Investitionen in neue Anlagen, zusätzlichen Arbeitsaufwand, erhöhter Stromverbrauch sowie Wartungs- und andere Erfüllungskosten; der Nutzen umfasst die verhinderten Schadenskosten von VOC-Emissionen, verhinderte Treibhausgase, gesparter Benzindampf und positive Gesundheitswirkungen. Diese Gesundheitswirkungen werden als nicht monetisierbar angesehen. Weitere nicht monetisierbare Nutzen sind: Nutzen für die Zulieferer neuer Anlagen und die Wahrung der Glaubwürdigkeit des Vereinigten Königreiches als EU-Mitgliedsstaat.

Die SPC-Analyse folgt einem ähnlichen Berechnungsansatz wie die Analyse auf Basis der SCC. Für beide genannten Alternativen werden die folgenden Berechnungen angestellt: Zunächst wurde die Reduzierung der Benzindämpfe abgeschätzt, auf Basis folgender Daten: Formeln des Institute of Petroleum zur Berechnung der Menge des beim Tanken entweichenden Benzindampfes, der Anstieg von CO₂-Emissionen durch die neuen Anlagen, die mehr Elektrizität verbrauchen und die Gesamtanzahl an Tankstellen. Hierüber kann schließlich die Gesamtreduktion von VOC-Emission in Tonnen pro Jahr berechnet werden.

Um VOC-Emissionen einen Wert auf Basis des SPC beizumessen, wurden VOC-Emissionen in das Äquivalent an CO₂-Emissionen übersetzt. Dann wurden Schätzungen für SPC aus Berechnungen der Interdepartmental Group on Costs and Benefits

⁶¹ Für weitere Informationen, siehe: DEFRA (2007).

⁶² Vgl. DEFRA (2007): S. 2.

- Air Quality (IGCB)⁶³ und EU CAFE Studien gewonnen und miteinander verglichen. Diese unterscheiden sich, aufgrund unterschiedlicher Verschmutzungsmaße, unterschiedlicher Bevölkerungsschätzungen für das Vereinigte Königreich und da die IGCB auf den Ansatz „verlorener Lebensjahre“ (years of life lost/YLL)⁶⁴ zurückgreift, wohingegen CAFE sowohl YLL als auch den Wert eines statistischen Lebens verwendet. YLL misst die frühzeitige Sterblichkeit, indem die Lebensjahre, die man länger gelebt hätte, abgeschätzt werden. Todesfällen von jüngeren werden dabei ein größeres Gewicht beigemessen als Todesfällen von älteren Menschen. Aufgrund der zusätzlichen Einheit VOSL ist die Schätzung von CAFE größer. Der SPC wurde schließlich noch folgendermaßen angepasst: ein jährlicher Anstieg von 2%, Anpassung an die Preise von 2008 und eine Diskontierungsrate von 3,5%. Der Nettobarwert für die Einführung der erweiterten Richtlinien wurde dann mithilfe der IGCB als auch der CAFE Schätzungen berechnet: Dieser belief sich für die IGCB Schätzungen auf 9 bis 13 Millionen Pfund und für CAFE auf 58 bis 87 Millionen Pfund. Daher wurde die Umsetzung der Direktive empfohlen.

4.2.8 Kosten-Nutzen-Analyse in der Tabakpolitik (Vereinigte Staaten von Amerika)

Die FDA (Food and Drug Administration) untersucht die Kosten und Nutzen sowie die Effektivität einer Ergänzung des Tobacco Control Acts,⁶⁵ der die Einführung von grafischen Warnhinweise auf Zigarettenpackungen und in Tabakwerbung vorsieht.⁶⁶

Um die Anforderungen des Tobacco Control Acts anzuwenden, analysierte die FDA den Einfluss der vorgeschlagenen Regelungen mit den folgenden Analyseschritten.⁶⁷ Der Hauptteil der Analyse wird von der **Kosten-Nutzen-Analyse** eingenommen, die eine Reihe von **Nutzen** identifiziert:⁶⁸ zusätzliche Lebensjahre der Raucher, gesundheitliche Verbesserungen, Reduzierung der Gesundheitsausgaben, und als Schätzwert für andere finanzielle Effekte: verhinderte Kosten durch Zigarettenbrände. Die geschätzten **Kosten** wurden in für den privaten Sektor (Anpassung der Labels, Marktstudien, Werbe- Verwaltungskosten) und in die geschätzten Kosten der öffentlichen Hand

⁶³ IGCBs archivierte Webseite: <http://archive.defra.gov.uk/environment/quality/air/airquality/panels/igcb/>.

⁶⁴ Diese Maßzahl ist auch in der Berechnung von DALYs enthalten.

⁶⁵ Vollständige Bezeichnung: Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act (USA).

⁶⁶ Vollständige Bezeichnung: Required Warnings for Cigarette Packages and Advertisements (USA).

⁶⁷ Vor der Analyse selbst, führte die FDA eine web-basierte Verbraucherstudie durch, um die neun effizientesten Abbildungen zu identifizieren. Die Studie analysierte die Wirksamkeit von 36 vorgeschlagenen Farbabbildungen, die die gefährlichen Wirkungen des Zigarettenkonsums darstellen. Die Abfrage erfolgte gesondert für drei Alterszielgruppen (13- bis 17-jährige, 18- bis 24-jährige sowie 25 Jahre und älter). Insgesamt nahmen 18.000 Teilnehmer an der Studie teil.

⁶⁸ Aufgrund von mangelnder Datengrundlage werden folgende Auswirkungen lediglich andiskutiert: Reduzierung der Kindersterblichkeit und Krankheitsanfälligkeit als Folge der Reduzierung der Raucherquote unter Müttern, Reduzierung von Reinigungs- und Wartungskosten.

(Implementierung durch die FDA und das Nachhalten der Regelung) gegliedert. Zusätzlich werden Nutzen und Kosten der allgemeinen Öffentlichkeit monetisiert. Diese bestehen größtenteils aus dem Transfer von Geldwerten innerhalb der Gesellschaft. Dazu zählen Veränderungen der Sozialversicherungsaufwände, Lebensversicherungsaufwände etc. Alle Schätzungen werden sowohl mit 3 wie auch mit 7 Prozent diskontiert, wie es OMB Circular A-4 vorschreibt. In einer, sehr kurz gehaltenen, **Kosten-Effektivitäts-Analyse** werden sowohl QALYs als auch die Summe der geretteten Leben quantifiziert (sum of saved life-years).⁶⁹ Die untersuchten Alternativen zu der vorgesehenen Regulierung sind "quasi" Alternativen einer sonst gleichen Regulierung. Dabei wird untersucht, wie sich die Änderung des Zeitpunktes des Inkrafttretens auswirken würde (24 Monate oder 6 Monate) und die Anwendung anderer grafischer Lösungen erörtert.

Die GFA veranschaulicht die Schwierigkeit Effekte von Politikmaßnahmen zu bestimmen. In diesem Fall verwenden die Autoren Daten aus Kanada, um den Effekt der grafischen Warnhinweise auf Raucherquoten zu bestimmen und passen die Daten an die Gegebenheiten in den USA an.

Kanada hat entsprechende Warnhinweise bereits im Jahr 2000 eingeführt. Dadurch ist das tatsächliche Verhalten der Verbraucher in Form der veränderten Raucherquoten bekannt. In einer stufenweisen Herangehensweise wurden die Raucherquoten vor 2001 geschätzt und dann nach Steuereffekten korrigiert (höhere Preise reduzieren Raucherquoten). Danach wurden Raucherquoten für beide Länder bis 2009 vorhergesagt und die Differenz berechnet. Diese Differenz wurde, von den aus den Daten ersichtlichen Unterschieden, abgezogen. Die FDA beschreibt dies als eine rudimentäre Herangehensweise die durch versteckte Variablen verzerrt sein kann und Berechnungen eher ungewiss machen.

Auf dieser Basis wird der durchschnittliche nicht-erklärbare Unterschied zwischen US-amerikanischen und kanadischen Raucherquoten identifiziert, der zwischen 2001 und 2009 um 0,088 Prozent höher lag als zwischen 1994 und 2000. Dieser Unterschied wird dem Einfluss der kanadischen Warnhinweise zugeschrieben. Der Wert wird dann mit den Bevölkerungsprognosen bis 2030 multipliziert. Über alle Altersgruppen hinweg reduziert sich die rauchende Bevölkerung um 213.000 Personen in 2013 und um 246.000 bis 2031.

Der tatsächliche monetäre Nutzen wird dann auf zweierlei Weise abgeleitet: durch eine Schätzen der Zahlungsbereitschaft von

⁶⁹ Ein weiterer umfangreicher Teil der GFA nimmt die Beantwortung von über 1700 Kommentaren ein, die als Reaktion auf die erste von der FDA veröffentlichte Version der GFA eingingen.

Rauchern für die Teilnahme an Entwöhnungsprogrammen,⁷⁰ und indem der Wert des verbesserten Gesundheitszustands bewertet wird. Der Wert der Verbesserung des Gesundheitszustandes beinhaltet den monetarisierten Wert einer verlängerten Lebenserwartung, einer erhöhten Qualität der Gesundheit und der reduzierten Gesundheitskosten. Beispielhaft soll die Vorgehensweise anhand des wesentlichsten Nutzens, der erhöhten Lebenserwartung der Personen, die mit dem Rauchen aufhören, dargestellt werden.

Unter der Verwendung von Schätzungen von VSLYs aus der Literatur und früheren Analysen (\$100.000, \$200.000, \$300.000) wird die Zahlungsbereitschaft einer Person für ein zusätzliches Lebensjahr geschätzt. Dieser Wert wird dann mit den Gesamtzahlen der Raucher, die aufgrund der Regelung aufhören zu rauchen, multipliziert. Die Berechnung führt zu einem Nutzen zwischen \$.1,45 Mrd. und \$ 22,56 Mrd.

Das Ergebnis der GFA ist ein jährlicher Nettonutzen von \$601,4 Millionen bei einer Diskontierungsrate von 3 Prozent und von \$184,5 Millionen bei einer Diskontierungsrate von 7 Prozent. Daher übersteigt der erwartete Nutzen die Kosten der Regulierung.

4.2.9 Soziale Kosten von Treibhausgasen (Social Cost of Carbon) (Vereinigte Staaten von Amerika)

Das US-Energieministerium (Department of Energy/DOE) untersuchte in dieser GFA⁷¹ die Auswirkungen neuer Standards für Warmwasserbereiter in Wohnhäusern, Gasheizungsgeräte und gasbefeuerten Poolheizungen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass eine Änderung der bestehenden Standards zu erheblichen Energieeinsparungen führe und dass der Gesamtnutzen die Gesamtkosten der Regulierung übersteige.

Das DOE führte eine KNA durch, die den Schwerpunkt auf die Kosten und Nutzen der Verbraucher und der staatlichen Ebene legte.⁷² Basis der KNA war Anwendung der Methode der sozialen Kosten von Treibhausgasen (SCC). Der Wert wurde zuvor in einer interministeriellen Arbeitsgruppe festgelegt.

⁷⁰ FDA kritisiert die eigene Herangehensweise da der Wert aufzuhören dadurch dem eigentlich höheren Wert gleichgesetzt ist, gar nicht erst anzufangen.

⁷¹ Vollständige Bezeichnung: Energy Conservation Standards for Residential Water Heaters, Direct Heating Equipment, and Pool Heaters (USA).

⁷² Von Befragungen der Hersteller der Geräte ausgehend, entschied das DOE, dass der Einfluss auf die Hersteller der Geräte sei nicht signifikant sei.

Die Schätzung der Kosten und Nutzen für Käufer der drei oben genannten Heizgeräte⁷³ erfolgte über eine Berechnung der durchschnittlichen eingesparten Lebenszykluskosten der Geräte. Diese ergeben sich aus dem Nettonutzen oder den Nettokosten durch effizientere Geräte nachdem sowohl die gestiegenen Installationskosten als auch die über die Lebensdauer anfallenden Betriebskosten berücksichtigt wurden. Hierfür ergab sich ein positiver finanzieller Verbrauchereffekt.

Die zentrale Nutzenberechnung der GFA erfolgte mithilfe von Werten für die sozialen Kosten von Treibhausgasen. Um den Nutzen der erhöhten Produktstandards für die staatliche Ebene zu berechnen, **quantifizierte** das DOE zunächst die verschiedenen Energieeinsparungen. Der eingesparte Gesamtwert belief sich auf 2.91 Milliarden British thermal units (Btu) für einen 30-jährigen Berechnungszeitraum. Dies entspricht dem jährlichen Energieverbrauch von knapp 15 Millionen US-Haushalten.

In einem nächsten Schritt wurde den kumulierten CO₂-Einsparungen mithilfe der sozialen Kosten von Treibhausgasen ein **Geldwert (monetärer Wert)** in Höhe von \$2.861 Millionen zugewiesen. Der nationale Nettobarwert⁷⁴ des Verbrauchernutzens beträgt für die Jahre 2013 bis 2045 (2015 bis 2045 für Warmwasserbereiter) insgesamt \$1.98 Mrd. bei einer Diskontierungsrate von 7% und \$10.11 Mrd. bei einer Diskontierungsrate von 3%. Der gesamte Netto-Nutzen wurde jährlich auf \$391.1 Millionen (3%-ige Diskontierung) oder \$771.2 Millionen (7%-ige Diskontierung) geschätzt.⁷⁵

Für diese GFA benutzte das DOE aktuelle Berechnungen des SCC, die in einem interministeriellen Abstimmungsprozess, unter Beteiligung technischer Experten, festgelegt wurden.⁷⁶ In regelmäßigen Arbeitsrunden wurden öffentliche und wissenschaftliche Stellungnahmen aus zentralen Bereichen bewertet und Bewertungsmodelle diskutiert. Der SCC stellt die Schätzungen monetären Schadens dar, der durch einen inkrementellen Anstieg der CO₂-Emissionen in einem gegebenen Jahr verursacht wird. Anwendungsfelder sind die „Veränderungen der Netto-Landwirtschaftsproduktion, des Gesundheitszustandes, der Sachschäden aufgrund eines erhöhten Hochwasserrisikos und des Wertes der Ökosystemleistungen aufgrund des Klimawandels

⁷³ Auf der Grundlage von Befragungen der Hersteller der Heizgeräte entschied man, dass die Auswirkungen auf die Hersteller nicht signifikant wären und daher nicht beachtet werden.

⁷⁴ Der NPV ist der geschätzte Barwert der zukünftig eingesparten Betriebskosten reduziert um die Anschaffungs- und Installationskosten für die drei Geräte und auf Preise des Jahres 2010 diskontiert.

⁷⁵ Das DOE verweist auf die Tatsache, dass die Kosteneinsparungen ein Wert ist, der im Inland zutragen kommt, wohingegen CO₂-Reduktionen einen globalen Wert darstellen.

⁷⁶ Teilnehmer waren bspw.: EPA, Department of Agriculture, Commerce, Energy, Transportation and Energy.

geschätzt werden“, ohne jedoch auf diese Bereiche beschränkt zu sein.⁷⁷

Die interministerielle Arbeitsgruppe wählte vier Werte aus drei integrierten Bewertungsmodellen aus. Ein Wert ist eine 95-Perzentil Schätzung über alle Modelle hinweg, unter Berücksichtigung einer 3%igen Diskontierungsrate zur Berücksichtigung eines „stärker als erwarteten Einflusses“ der Temperaturveränderung. Das DOE verwendete, als zentralen Berechnungswert, den Durchschnittswert der sozialen Kosten von Treibhausgasen aus allen drei Modellen mit einer Diskontierungsrate von 3%.

Laut DOE ist der SCC-Wert jedoch durch eine Reihe von Unsicherheiten gekennzeichnet und auch die verwendeten Modelle sind „mangelhaft und unvollständig“. Die US-Regierung prüft regelmäßig die Schätzungen des SCC, um die Zuverlässigkeit des Wertes zu erhöhen.

Das DOE betrachtete auch diejenigen Folgen die aufgrund fehlender zuverlässiger Daten nicht monetisierbar sind, darunter z.B. der Nutzen von Energieeinsparungsstandards auf Preise der Emissionszertifikate oder die Reduzierung von Quecksilberemissionen.

4.2.10 Break-even Analyse⁷⁸ zwischen den berechneten Kosten und Nutzen (Vereinigte Staaten von Amerika):

Die GFA⁷⁹ bewertet Maßnahmen, die darauf abzielen durchsetzbare Zugangsstandards nach dem „Americans with Disability Act (ADA)“ einzuführen, welche den Mindeststandards und -bedingungen entsprechen, die durch das „Architectural and Transportation Barriers Compliance Board“ benannt wurden. Diese Zugangsstandards haben das Ziel, Diskriminierung aufgrund einer Behinderung in öffentlichen und gewerblichen Einrichtungen zu vermindern. Zusammenfassend geht es darum, Personen mit Behinderung den Zugang zu öffentlichen Toiletten zu gewährleisten, ohne dass sie auf die Hilfe anderer Personen angewiesen sind. Dies wird durch die Errichtung von behindertengerechten Toiletten erzielt.

Zusammenfassend berücksichtigt die GFA zweierlei Arten von Nutzen. Der erste ist ein Standardnutzen der im Rahmen von

⁷⁷ Federal Register / Vol. 75, No. 73 / Friday, April 16, 2010 / Rules and Regulations : 20177

⁷⁸ Hiermit ist nicht die Break-even Analyse im betriebswirtschaftlichen Sinne gemeint, sondern eine Methode, die einen Schwellenwert annimmt, wenn die Quantifizierung und Monetarisierung von Nutzen nicht möglich sind. Dabei wird die Frage beantwortet „Wie hoch müsste der Wert der nicht quantifizierten Nutzen sein, um einen positiven Gesamtnutzen zu erzielen?“ OMB (2011b): S.13.

⁷⁹ Vollständige Bezeichnung: Americans with Disabilities Act Titel II Regulations. Nondiscrimination on the Basis of Disability in State and Local Government Services (USA).

Monetarisierungen verwendet wird: Die durch eine bestimmte Maßnahme eingesparte Zeit wird in einen Geldwert übersetzt in dem durchschnittliche Stundenlöhne angenommen werden. Der zweite Nutzen ist der Zuwachs an Unabhängigkeit und Sicherheit sowie die vermiedene Stigmatisierung und Erniedrigung als Ergebnis der neuen Regelung. Allerdings kann dieser Nutzen nicht direkt quantifiziert werden. Trotzdem wird dieser Nutzen für die Rechtfertigung der finalen Entscheidung über die Maßnahme verwendet, mit Hilfe eines eher pragmatischen Gebrauchs der Kosten-Nutzen-Analyse. Die Kosten sind im Detail analysiert und so bekannt. Vergleicht man diese Kosten mit dem Nutzen, der sich aus der eingesparten Zeit ergibt, überwiegen die Kosten. Die GFA findet einen interessanten Weg damit umzugehen. Die Frage wird aufgeworfen, ob der Wert, den Personen mit Behinderung der gewonnenen Unabhängigkeit, Sicherheit und die Vermeidung von Stigmatisierung und Erniedrigung bei einem Toilettenbesuch beimessen, nicht mindestens dem Differenzbetrag zwischen Kosten und Nutzen entspreche.

Um die Zeiteinsparungen zu monetarisieren, ist es zunächst notwendig die Zahl der durch die regulative Maßnahme betroffenen Personen zu bestimmen. Betroffene Personen sind alle Personen mit einer Gehbehinderung (Personen mit Rollstühlen und Gehhilfen unterschiedlicher Art). Auf Basis einer aktuellen Bevölkerungsbefragung wird ein Schätzwert für derartige Behinderung von 11,9 Prozent aller US-Amerikaner ab 15 Jahren errechnet. Das entspricht einer Zahl von 35 Millionen Personen. Der zweite Parameter ist die Häufigkeit des Besuchs einer öffentlichen Toilette durch eine Person mit Gehbehinderung. Es wird zwischen nach innen und nach außen schwingenden Toilettüren unterschieden, sodass Zahlen für beide Arten geschätzt wurden. Die Herangehensweise war dabei dieselbe. Ein Expertenpanel, bestehend aus dem Ministerium als Ersteller der GFA sowie dem externen Berater HDR, Inc., schätzte die Häufigkeit der Toilettennutzung (für Toiletten mit nach innen schwingenden Türen einmal alle zwei Stunden pro Aufenthalt in dem Gebäude, und etwas weniger als einmal bei jedem zweiten Besuch). Das Expertenpanel schätzte auch die eingesparte Zeit je Toilettenbesuch (für Toiletten mit nach außen schwingenden Türen fünfzehn Minuten, durch eine größere Flexibilität hinsichtlich des Zugangs, und damit verbunden der verringerten Zeitspanne in der auf eine Hilfestellung gewartet werden muss). Die Zeiteinsparungen werden nach einem durchschnittlichen Stundenlohn von knapp unter \$10 bewertet, einem Wert der durch das U.S.-Arbeitsministerium herausgegeben wurde. Die Lebenszeit einer Toilette wurde ebenso lang eingeschätzt wie die eines Gebäudes, die 40 Jahre beträgt. Kennt man nun diese Zahlen, so ist die Berechnung nur noch eine Multiplikation: Besuche je Jahr x eingesparte Zeit x Wert der eingesparten Zeit. Diese Berechnung wird dann für beide Arten von Toiletten

durchgeführt. Anschließend wird der Wert diskontiert. Das Ergebnis ist der Nutzen der Zeiteinsparungen.

Im Vergleich des so errechneten Nutzens der regulierenden Maßnahme mit den Kosten (die aus den Kosten der Errichtung der neuen Toiletteneinrichtungen bestehen) ergibt sich ein Differenzbetrag von \$266,3 Mill. über den gesamten Zeitraum in der die Regulierung gelten wird, oder jährlichen \$19,14 Mill. Der Barwert der Regulierung, ohne weitere Analyse, wäre negativ – allerdings wird hier noch nicht der Wert der gewonnenen Unabhängigkeit, Sicherheit und vermiedenen Stigmatisierung und Erniedrigung mitgerechnet. An dieser Stelle wird nun ein innovativer Ansatz angewendet: Der Differenzbetrag ist bekannt, genauso wie die Zahl der Toilettenbesuche im Jahr (8,7 Millionen). Dividiert man \$19,4 Mill. (also den jährlichen Differenzbetrag) durch diese 8,7 Mill. jährlichen Toilettenbesuche, liegt der Betrag den eine Person mit Behinderung einem solchen Toilettenbesuch beimessen sollte bei \$2,20. Dieser Wert wird vom Expertenpanel „basierend auf Erfahrung und sachkundiger Einschätzung“ als eher zu niedrig eingeschätzt um den Wert zu beziffern den eine betroffene Person je Toilettenbesuch auf die Vermeidung der Erniedrigung (und Steigerung der Sicherheit und Unabhängigkeit) legen würde. Dementsprechend wird ein Break-Even der Kosten und Nutzen erreicht.

Die GFA kommt zu dem Schluss, dass die analysierte Regelung zu einer Steigerung der sozialen Ressourcen führen wird, da die monetarisierten Nutzen die monetarisierten Kosten übersteigen.

4.3 Zusammenfassung

Auf Basis der Analyse der 21 internationalen GFAs, können einige allgemeine Betrachtungen über die gewählten GFA-Ansätze und die Darstellung ihrer Ergebnisse angestellt werden. Dabei ist zu beachten, dass die untersuchte Auswahl an GFA-Dokumenten nicht repräsentativ ist, sondern eher „gute Praxis“ widerspiegelt:

- Da die Auswahlkriterien der GFAs zumindest eine geringe Monetarisierung des Nutzens voraussetzten, sollte es nicht überraschen, dass in den meisten GFAs **eine Kosten-Nutzen-Analyse** durchgeführt wurde. Während nicht allen GFAs eine Quantifizierung und Monetarisierung der Folgen gelingt, können die meisten GFAs die Kosten und den Nutzen monetarisieren und weisen einen Nettobarwert aus (15/21). Drei GFAs verwendeten hingegen eine Multi-Kriterien-Analyse. Eine GFA monetarisierte zwar die Kosten und den Nutzen ohne allerdings diese gegeneinander aufzuwiegen und ohne einen Nettobarwert zu berechnen („Teil-KNA“). Eine andere GFA beschreibt den Nutzen nur qualitativ.

- Eine **Vielzahl** verschiedener und spezifischer Ansätze und Untersuchungsdesigns werden verwendet, um die Folgen des Regelungsvorschlages auf das zu untersuchende Politikproblem abzuschätzen. Diese beinhalten spezifische Modelle zur Simulation der Veränderung der Schadstoffbelastung, der Gebrauch wissenschaftlicher Studien zur Wirkungsabschätzung, Konsultation betroffener Gruppen (Stakeholder), Benchmarking mit vergleichbaren Fällen oder das Anstellen begründeter Vermutungen. Selbst innerhalb eines einzigen Politikfeldes, wie bei der Eindämmung des Tabakkonsums, kommen verschiedene Ansätze zur Anwendung und unterschiedliche wissenschaftliche Publikationen werden zu Rate gezogen (z.B. die Wirkung von Warnhinweisen auf das Kaufverhalten, der Einfluss von Zigarettenautomaten auf die Raucherquote oder die Folgen von Passivrauchen).
- Es herrscht jedoch eine gewisse Konvergenz in Bezug auf die **Methoden zu Monetarisierung und Standardisierung** von Auswirkungen ohne Marktwert, was aufgrund der GFA-Leitlinien auch zu erwarten war. Ähnliche Methoden oder Abwandlungen der gleichen Methode werden in den ausgewählten Stichproben verwendet. Ein Beispiel ist die Verwendung von QALYs zur Bemessung von Gesundheitsfolgen. QALYs werden in drei GFAs des Vereinigten Königreiches und in einer GFA der Europäischen Kommission verwendet, wohingegen Australien eine ähnliche Methode (DALY) einsetzt. Ein weiteres Beispiel für die Verwendung ähnlicher oder gleicher Methoden konnte für die Bewertung von CO₂-Emissionen festgestellt werden. Zweimal wurde hierzu die Methode der Social Costs of Carbon (SCC) und einmal die Methode Shadow Price of Carbon (SPC) verwendet. Auch das Konzept der Zahlungsbereitschaft (als offenbarte oder bekundete Präferenz) wurde in einigen GFAs angewendet.
- In allen analysierten GFAs wurde die **Schwierigkeit Daten von geeigneter Qualität zu finden** angegeben. Daher müssen alternative Daten erhoben werden, wie zum Beispiel durch Datenerhebungen in der jeweiligen betroffenen Industrie oder anderen Stakeholdern, durch Nutzung von Daten wissenschaftlicher Studien oder sogar Daten auf der Basis von begründeten Annahmen. Dies erscheint insofern problematisch, da in einigen Fällen auf dieser Basis sogar anspruchsvolle Berechnungen vorgenommen und weitreichende Schlussfolgerungen gezogen wurden.
- Die analysierten GFAs sind in der **Quantifizierung und Monetarisierung von Nutzen unterschiedlich erfolgreich**. In einem Fall wurde der Nutzen überhaupt

nicht quantifiziert, in anderen GFAs wurde für bestimmte Nutzendimensionen angegeben, dass dieser Nutzen nicht quantifiziert werden kann. Mangelnde Quantifizierung von Nutzen ist jedoch nicht damit gleichzusetzen, dass die GFAs ihren grundlegenden Sinn und Zweck verfehlt hätten. Abhängig von der bestimmten Regelungsfolge, ist es manchmal sinnvoller den Nutzen nicht zu quantifizieren, als eine Methode anzuwenden, die nicht zuverlässig ist. In der untersuchten GFA-Stichprobe wurden nur ausgewählter und wesentlicher Nutzen monetarisiert und quantifiziert.

- Es bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der **Darstellung der GFAs**. Insbesondere heben sich die GFAs des Vereinigten Königreiches ab, da sie kürzer sowie präziser sind und einer klareren Struktur als GFAs der anderen Systeme folgen. Dies erhöht die Lesbarkeit und die Verständlichkeit der tatsächlichen Ergebnisse. Die Ziele und der gewählte Ansatz für die KNA sind weitaus transparenter als in den GFAs der anderen Systeme. Diese sind länger und ihnen fehlt die Struktur der britischen GFAs. Zwar folgen die GFAs der Europäischen Kommission einer stringenten gemeinsamen Struktur und Format, dennoch sind sie sehr lang.⁸⁰
- Die meisten der analysierten GFAs weisen eine bemerkenswerte **Detailtiefe** auf. Insbesondere, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die meisten Analysen auf Annahmen basieren, die zwar vernünftig erscheinen, aber keineswegs einen perfekten Messwert darstellen, erscheint es nicht notwendig alle Details der Problemstellungen zu bemessen. Umfang, fehlende Struktur und eine sehr hohe Detailtiefe die in manchen GFAs vorherrscht, kann dazu führen, dass der Leser die wichtigsten Ziele nicht identifizieren kann und die zentralen Annahmen und die zugrundeliegenden Zusammenhänge der Analyse der wesentlichsten Auswirkungen nicht versteht.
- In allen Systemen, mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches, wurde mindestens ein Fall gefunden, in dem **externe Expertise** genutzt wurde. Für Australien war dies in allen vier GFAs der Fall. Auch alle GFAs der Europäischen Kommission nutzten externe Expertise, obgleich sie in einem Fall nicht direkt für die GFA beauftragt wurde, sondern für das gleiche Thema. In keiner der GFAs aus dem Vereinigten Königreich wird auf externe Expertise hingewiesen, vom Gebrauch bestehender

⁸⁰ Im Dezember 2012 hat die Europäische Kommission angekündigt, dass zukünftig eine zweiseitige Standardzusammenfassung in die Folgenabschätzungsberichte aufgenommen werden soll. Vgl. Europäische Kommission (2012).

Studien abgesehen. Eine GFA aus den USA nutzte externe Expertise.

5 Die Praxis der Quantifizierung und Monetarisierung

Die Analyse der Leitfäden und Handbücher zur Durchführung einer GFA in den einzelnen Systemen (s. Kapitel 3) zeigte, dass eine Vielzahl empfohlenen Ansätzen und Methoden zur Quantifizierung und Monetarisierung von Folgen ohne Marktwert von Regulierungsvorhaben existieren. In diesem Kapitel wird nun die umfassendere Praxis der Nutzenquantifizierung und -monetarisierung untersucht. Zuerst erfolgt ein Überblick über die Häufigkeit von Quantifizierung und Monetarisierung in den analysierten Systemen, woran sich eine Diskussion der Kosten von Quantifizierung und Monetarisierung anschließt. Das Kapitel schließt mit einer Betrachtung des Einflusses von GFAs auf den Prozess der Politikformulierung.

5.1 Umfang der Quantifizierung und Monetarisierung

Um die Anwendbarkeit bestimmter Ansätze und Instrumente zur Bewertung von Regulierungswirkungen beurteilen zu können, ist die Betrachtung der Verbreitung von Quantifizierung und Monetarisierung wichtig. Hierzu wird in diesem Abschnitt näher auf den Grad der Quantifizierung und Monetarisierung in den vier analysierten internationalen Systemen eingegangen.

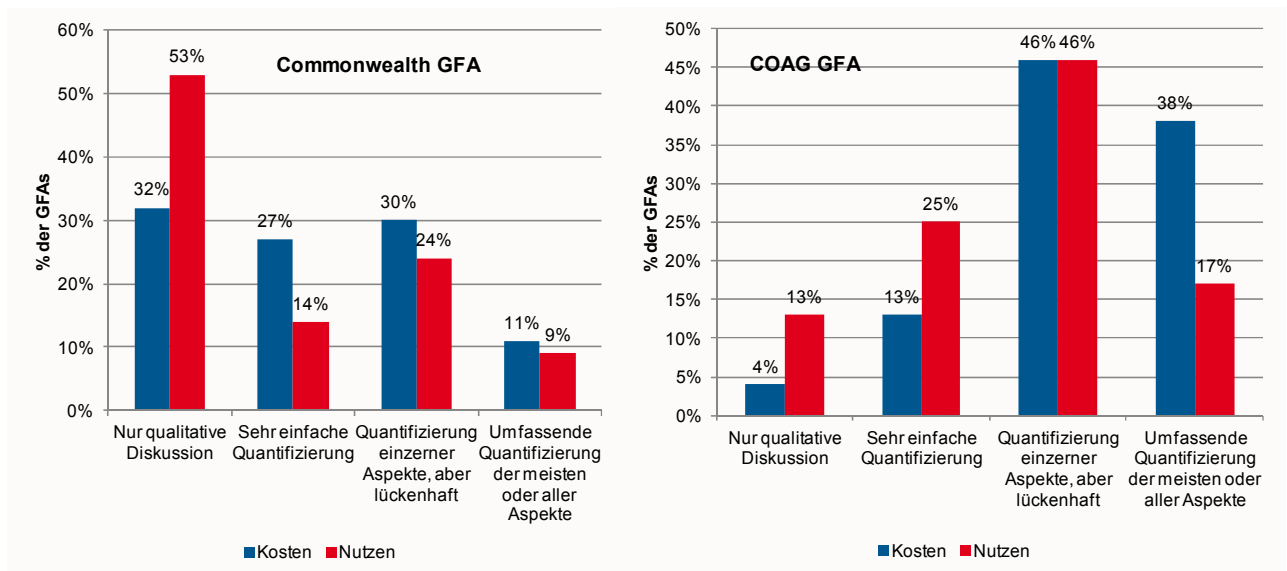
In einem kürzlich erschienenen Bericht der Productivity Commission wurde das GFA-System in **Australien** bewertet. Dabei wurde auch der Umfang der Quantifizierung von Kosten und Nutzen in den verschiedenen australischen GFA-Systemen untersucht. Für die beiden GFA-Systeme auf Bundesebene (Commonwealth und COAG) kommt die Productivity Commission zu folgenden Ergebnissen (für Details siehe auch Abbildung 1):

- Die Mehrheit der Commonwealth-GFAs (53%) behandelt den Nutzen rein qualitativ („solely qualitative discussion“). Eine umfassende Nutzenquantifizierung („extensive quantification“) erfolgt nur in 9% der Fälle. Die Quantifizierung von Kosten erfolgt etwas häufiger.
- Für GFAs des COAG ist der Anteil an GFAs ohne Quantifizierung weitaus niedriger. In lediglich 4% wurde keine Quantifizierung der Kosten vorgenommen, für die Nutzenbewertung liegt dieser Wert bei 13%. Gleichzeitig beläuft sich der Anteil einer umfassenden Nutzenquantifizierung auf 17%.

- In beiden GFA-Systemen auf Bundesebene erfolgt eine Kostenquantifizierung häufiger als eine Nutzenquantifizierung.

Auf Basis ihrer Untersuchungsergebnisse kommt die Productivity Commission zu dem Schluss (für alle australischen GFA-Systeme), dass „aufgrund der Analyse der in den verschiedenen australischen GFA-Systemen zwischen 2010 und 2011 durchgeführten GFAs, [...] eine umfassende Kosten- und Nutzenbewertung in der Praxis relativ selten ist. Des Weiteren, werden die Kosten und Nutzen nur in 25% aller untersuchten GFAs direkt miteinander verglichen“.⁸¹

Abbildung 1: Australien: Quantifizierungsgrad von GFAs (Commonwealth und COAG)



Quelle: Productivity Commission (2012), S. 175-176.

Zur Unterstützung dieser Ergebnisse führte die Productivity Commission auch eine Befragung der Behörden und Ministerien durch. Diese ergab, dass die eingeschränkte Datenlage eines der zentralen Probleme für eine Quantifizierung darstellt.⁸² Dabei wird die niedrige Quantifizierungsrate von Nutzen und sozialen Wirkungen auf größere methodische Schwierigkeiten der Nutzenquantifizierung und -monetarisierung zurückgeführt. Dennoch sieht die Productivity Commission eine enge Verbindung zwischen einer guten (und quantitativen) Formulierung der

⁸¹ Productivity Commission (2012): S. 174. Übersetzung aus dem Original durch die Autoren.

⁸² Productivity Commission (2012 a): S 5.

Problemdefinition und Bewertungsqualität des Regulierungsnutzens.⁸³

Insgesamt sieht die Productivity Commission noch erheblichen Verbesserungsspielraum und „*erhebliche Diskrepanzen zwischen den GFA-Anforderungen (die weitgehend der international anerkannten Praxis entsprechen) und der Praxis.*“⁸⁴

Im Jahre 2010 wurde das GFA-System der **Europäischen Kommission** vom Europäischen Rechnungshof (EuRH) untersucht.⁸⁵ Grundlage der Evaluierung war eine GFA-Stichprobe aus den Jahren 2003 bis 2008. In seinem Bericht geht der EuRH sowohl auf die analysierten Folgen, als auch auf den Grad ihrer Quantifizierung ein.

Dem EuRH zufolge, weisen in der Praxis die GFAs der Kommission eine Asymmetrie zwischen der Bewertung der Kosten und Nutzen und der drei Säulen auf.⁸⁶ In Abbildung 2 ist dargestellt, welche Arten von Auswirkungen in einer Stichprobe von GFAs qualitativ oder quantitativ untersucht wurden. 84% der GFAs beinhalteten zum Beispiel die Diskussion von positiven sozialen Folgen (Nutzen) und 63% von positiven Umweltfolgen. Diese Angaben sind aber vor der unterschiedlichen Art und Inhalt von Regelungsvorhaben zu verstehen. So haben eben nicht alle Regelungsvorhaben signifikante Umweltfolgen, diese werden daher auch nicht untersucht.

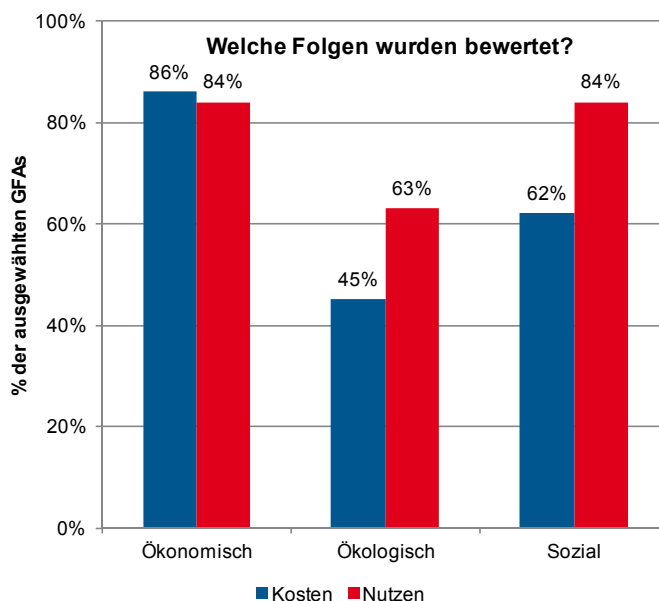
⁸³ Productivity Commission (2012): S. 176.

⁸⁴ Productivity Commission (2012): S. 177. Übersetzung aus dem Original durch die Autoren.

⁸⁵ Europäischer Rechnungshof (2010).

⁸⁶ Europäischer Rechnungshof (2010), S. 36; die drei Säulen beziehen sich auf ökonomische, soziale und Umweltfolgen.

Abbildung 2: Art der analysierten Gesetzesfolgen (qualitativ oder quantitativ) in GFAs der Europäischen Kommission

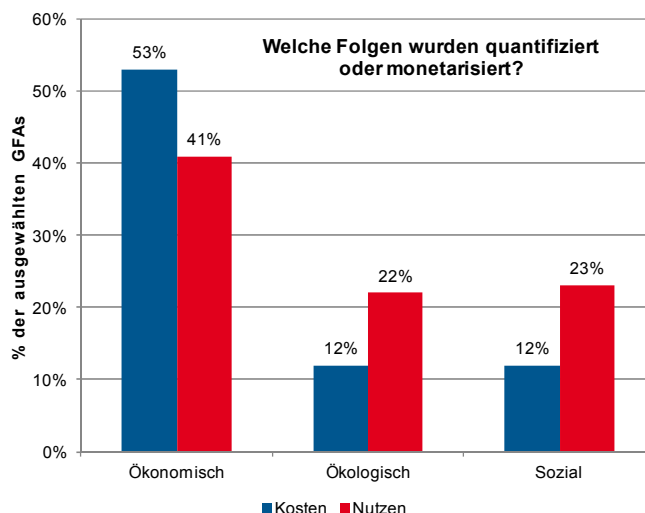


Quelle: *Europäischer Rechnungshof (2010), S. 37-38.*

Die Analyse der Quantifizierung und Monetarisierung von Kosten und Nutzen zeigt, dass große Unterschiede zwischen der Bewertung von ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen bestehen. Ökologischer und sozialer Nutzen werden in weniger als einem Viertel aller GFAs quantifiziert.⁸⁷ Dahingegen enthält rund die Hälfte der GFAs zumindest eine quantitative Diskussion der ökonomischen Folgen (siehe Abbildung 3). Im Vergleich von Abbildung 2 und Abbildung 3 wird der Umfang der Quantifizierung deutlicher. Während circa 86% der GFAs eine Diskussion von sozialen Nutzen beinhalten, werden diese nur in 23% der GFAs quantitativ untersucht und aufbereitet.

⁸⁷ Eine weitere Differenzierung der Kategorie „Soziales“ (z.Bsp. in den Bereich Gesundheit) ist anhand der vorliegenden Daten nicht möglich.

Abbildung 3: Quantifizierte und monetarisierte Folgen in Gesetzesfolgeabschätzungen der Europäischen Kommission nach Folgenart



Quelle: Europäischer Rechnungshof (2010), S. 37-38.

Die fehlende Einhaltung der GFA-Leitlinien und Anforderungen bezüglich der Quantifizierung von Kosten und Nutzen sowie eine unzureichende Analyse- und Bewertungstiefe der sozialen Folgen wurde bereits häufiger vom Impact Assessment Board, in den in von den Generaldirektionen erstellten Entwürfen der GFAs, bemängelt.⁸⁸

Aus Sicht des EuRH liegen die Hauptgründe für die unzureichende Quantifizierung und Monetarisierung, sowohl der Kosten als auch des Nutzen, vor allem in der mangelnden Datenverfügbarkeit begründet. So fehlt es den Generaldirektionen oft an aktuellen, standardisierten und vergleichbaren Daten ausreichender Qualität. Frühere Evaluierungen wiesen zudem auf einen Mangel an Methoden, als Grund für die unzureichenden Bewertungen sozialer Auswirkungen, hin: *„Soziale Folgen sind tendenziell schwieriger zu quantifizieren oder sogar zu monetarisieren, da hierfür, mit Ausnahme von Gesundheits- und Beschäftigungsfolgen, in der Regel keine geeigneten Methoden existieren.“*⁸⁹

Im **Vereinigten Königreich** führte das National Audit Office (NAO) regelmäßige Evaluierungen der Praxis der Folgenabschätzung durch. Hier liegt aus dem Jahre 2010 der letzte Bericht vor, in welchem die NAO eine Verbesserung der Anwendung von Quantifizierungen feststellte.⁹⁰ In einer zufällig ausgewählten

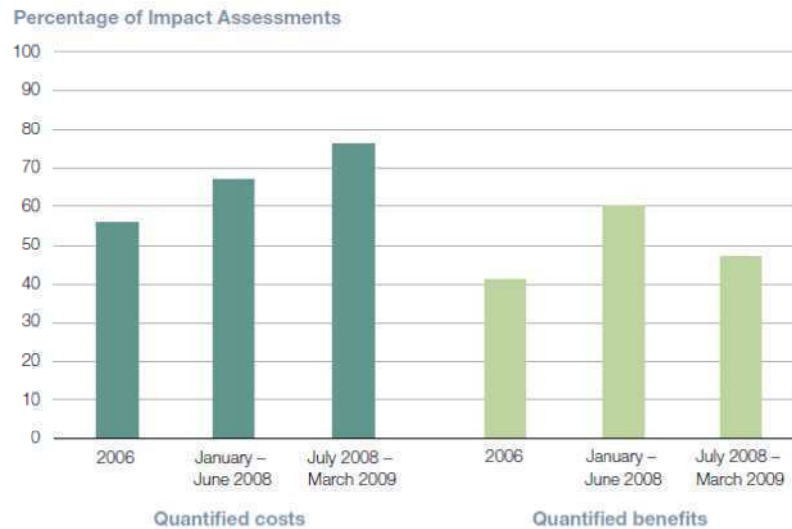
⁸⁸ So zum Beispiel: Europäische Kommission, Impact Assessment Board (2012).

⁸⁹ The Evaluation Partnership Ltd. [TEP] (2007): S. 16. Übersetzung aus dem Original durch die Autoren.

⁹⁰ NAO (2010), S. 19.

Stichprobe von GFAs enthielten 86% eine teilweise Quantifizierung der Kosten der präferierten Regelungsoption und 60% eine Nutzenquantifizierung (Abbildung 4).

Abbildung 4: Vergleich der Quantifizierung von GFAs im Zeitverlauf (GB)



Quelle: NAO (2010), S. 19.

Die Einführung der „One-In, One-Out“ Regel wird vermutlich zu einem erhöhten Druck zur Quantifizierung der Folgekosten führen. Aktuelle Daten zur Schätzung dieses Effekts liegen leider nicht vor.

Seit einer Reform des GFA-Systems im Vereinigten Königreich im Jahre 2009, ist das Regulatory Policy Committee (RPC) für die Überprüfung der GFAs aus den Ministerien und Behörden zuständig. Alle zwei Jahre veröffentlicht das RPC die wesentlichen Ergebnisse dieser Überprüfungen.⁹¹ Sowohl 2010 als auch 2011 kritisierte das RPC die mangelhafte Messgenauigkeit der Kosten und Nutzen in den Folgeabschätzungen der Ministerien. Bezüglich der Anwendung von KNAs, sieht das RPC die Schwächen insbesondere in der Monetarisierung von Kosten und Nutzen sowie der qualitativen Bewertung nicht-monetarisierter Kosten und Nutzen.⁹²

Im Jahre 2011 lag der Hauptgrund für negative Bewertungen durch das RPC in *der mangelhaften Zuverlässigkeit der Kosten-*

⁹¹ Bisherige Veröffentlichungen sind: RPC Report – Assessing Regulation November 2012, RPC Report – Improving Regulation March 2012, RPC Report – Rating Regulation July 2011, RPC Report – Challenging Regulation February 2011, RPC Report – Reviewing Regulation August 2010.

⁹² Regulatory Policy Committee (2010).

und Nutzenschätzungen.⁹³ Interessanterweise betrifft dies allerdings nicht nur die Monetarisierung von Nutzen. So wurde beispielsweise das Department of Health im Jahre 2012 für seine Quantifizierung der komplexen positiven Gesundheitsfolgen in der Tabakpolitik gelobt, allerdings wurde es gleichzeitig für eine mangelhafte Darstellung der ökonomischen Folgen auf Tabakproduzenten und Einzelhändler kritisiert.⁹⁴

In einer kürzlich veröffentlichten **Analyse der Praxis der Europäischen Kommission und des Vereinigten Königreiches** wurde eine große Stichprobe an GFAs hinsichtlich ihrer Qualität verglichen.⁹⁵ Nach Fritsch et al. (2012) ist dabei das Niveau der Monetarisierung und Quantifizierung der Kosten und Nutzen durchaus vergleichbar und die Europäischen Kommission holt im Vergleich zum Vereinigten Königreich auf (Vgl. Tabelle 9). Hinsichtlich der Monetarisierung des Nutzens konstatierten die Autoren der Studie jedoch, dass „die Daten sowohl für UK als auch die EU bestätigen, dass die Monetarisierung des Nutzens auch weiterhin eine schwierige Aufgabe bleibt.“⁹⁶ 2009 wurde der Nutzen in 60,1% der GFAs des Vereinigten Königreiches und in 51,2% der GFAs der Europäischen Kommission monetarisiert.

Tabelle 9: Anteil der GFAs (%) die Kosten und Nutzen identifizieren, quantifizieren und monetarisieren

	Kosten wurden identifiziert		Nutzen wurde identifiziert		Kosten wurden quantifiziert		Nutzen wurde quantifiziert		Kosten wurden monetarisiert		Nutzen wurde monetarisiert	
	GB	EU	GB	EU	GB	EU	GB	EU	GB	EU	GB	EU
2005	90,6%	82,9%	88,2%	97,6%	67,1%	46,3%	44,7%	24,4%	57,6%	46,3%	34,1%	19,5%
2006	89,2%	97,1%	84,9%	100,0%	66,7%	54,3%	53,8%	37,1%	61,3%	51,4%	36,6%	34,3%
2007	96,3%	98,0%	86,4%	100,0%	77,8%	81,6%	58,0%	67,3%	69,1%	79,6%	42,0%	53,1%
2008	91,5%	98,8%	86,2%	98,8%	78,7%	91,6%	71,3%	74,7%	76,6%	89,2%	67,0%	62,7%
2009	97,6%	100%	89,0%	98%	85,4%	93%	62,2%	61%	81,7%	86%	60,1%	51%
2010	97,6%	n.a.	88,1%	n.a.	78,6%	n.a.	50,0%	n.a.	71,4%	n.a.	52,4%	n.a.
Durchschnitt	93,3%	96,0%	87,0%	98,8%	75,3%	77,3%	57,4%	57,4%	69,4%	74,5%	48,6%	47,8%

Quelle: Fritsch et al. 2012: S. 7.

Andere Daten der gleichen Studie zeigen jedoch, dass diese quantitative und monetarisierte Information im Vereinigten Königreich weitaus häufiger als in der Europäischen Kommission mittels einer Kosten-Nutzen- oder Kosten-Effektivitäts-Analyse in

⁹³ Regulatory Policy Committee (2011).

⁹⁴ Regulatory Policy Committee (2012).

⁹⁵ Fritsch et al. (2012) verglichen hierzu 477 GFAs des Vereinigten Königreiches und 251 GFAs der Europäischen Kommission.

⁹⁶ Fritsch et al. (2012): S. 8.

einer formalen und standardisierten Form verglichen wird. Während 2009 in 61% der GFAs im Vereinigten Königreich eine Berechnung des Netto-Nutzens oder Kosteneffektivität enthielten, war dies nur für 18,6% in der Europäischen Kommission der Fall (Vgl. Tabelle 10).⁹⁷ Allerdings zeichnet sich die Europäische Kommission gleichzeitig durch einen umfassenderen Ansatz aus, da sie häufiger soziale und Umweltfolgen evaluiert (quantitativ oder qualitativ).

Tabelle 10: Anteil der GFAs mit Nettonutzen/Kosteneffektivität sowie Art der evaluierten Folgen in den GFAs

	Kalkulierter Nettonutzen oder Kosteneffektivität		Evaluierte ökonomische Folgen		Evaluierte soziale Folgen		Evaluierte Umweltfolgen	
	GB	EU	GB	EU	GB	EU	GB	EU
2005	3,5%	9,8%	95,3%	80,5%	77,6%	85,4%	23,5%	39,0%
2006	3,2%	14,3%	94,6%	80,0%	69,9%	74,3%	26,9%	42,9%
2007	16,0%	26,5%	93,8%	100,0%	59,3%	89,8%	28,4%	61,2%
2008	54,3%	27,7%	88,3%	100,0%	67,0%	90,4%	30,9%	78,3%
2009	61,0%	18,6%	90,2%	97,7%	80,5%	93,0%	34,1%	60,5%
2010	50,0%	n.a.	90,5%	n.a.	78,6%	n.a.	33,3%	n.a.
Durchschnitt	30,0%	21,1%	92,2%	93,6%	71,5%	87,6%	29,1%	60,6%

Quelle: Fritsch et al. 2012: S. 9.

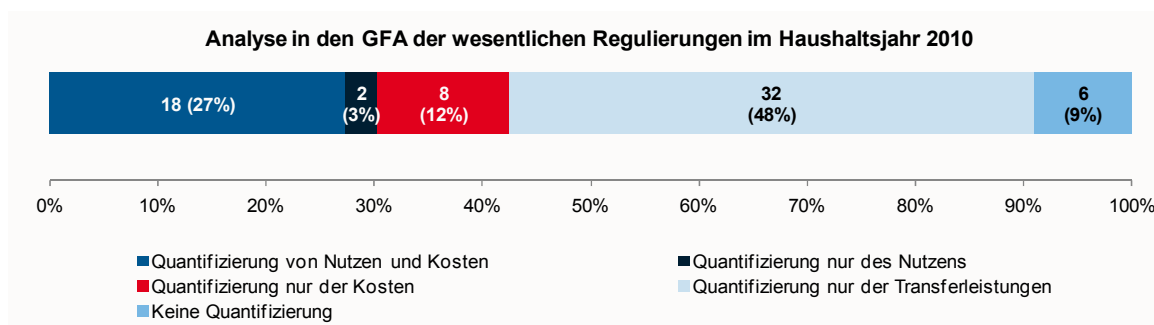
In den **Vereinigten Staaten** veröffentlicht das Office of Management and Budget (OMB) jährlich einen „Report To Congress On The Benefits And Costs Of Federal Regulations And Unfunded Mandates On State, Local, And Tribal Entities“. Dieser gibt einen Überblick aller signifikanten Regulierungen, die vom OMB geprüft wurden und fasst alle identifizierten Kosten und Nutzen zusammen.

Die Auswertung des OMBs von allen 66 wesentlichen Regulierungen, die durch die Exekutiven Behörden zwischen dem 1. Oktober 2009 und dem 30. September 2010 erlassen wurden, ist in Abbildung 5 dargestellt.⁹⁸

⁹⁷ Ebd.

⁹⁸ Siehe OMB (2011). Das OMB liefert detailliertere Zahlen für die 66 wesentlichen Regulierungen, die das OMB in dem 12-monatigen Zeitraum zwischen 01. Oktober 2009 und 30. September 2010 überprüfte, da diese den Großteil der gesamten Kosten und Nutzen aller Regelungen ausmachen, die vom OMB überprüft wurden. Die 66 wesentlichen Regulierungen entsprechen ca. 20% aller 328 überprüften Regulierungen.

Abbildung 5: USA: Art der Analyse in GFAs der wesentlichen Regulierungen



Quelle: OMB (2011).

Abbildung 5 zeigt, dass eine Quantifizierung der Kosten sowie des Nutzens in lediglich etwas mehr als einem Viertel (27%) der überprüften GFAs durchgeführt wurde.

Für die meisten GFAs (48%) wird nur der mit ihnen verbundene Umfang von Transferzahlungen/Leistungen dargestellt, die laut OMB die wesentlichen ökonomischen Auswirkungen dieser Regelungen darstellen. Die Regelungen und Programme des Jahres 2011, bei denen Transferleistungen als Wirkungsindikator genutzt wurden, umfassten beispielsweise die Ausbildungsförderung, das Leistungssystem von Medicare und Medicaid sowie die Förderung von Milchbauern.⁹⁹

Die Abwesenheit umfangreicherer Quantifizierung und Monetarisierung sieht das OMB in einer Reihe von Faktoren begründet. Dazu gehören das Fehlen zentraler Daten und Informationen die zur Quantifizierung notwendig sind, die grundsätzlichen methodischen Schwierigkeiten bei der Quantifizierung von nicht marktfähigen Regelungsauswirkungen sowie die grundsätzliche Unsicherheit der Auswirkungen von Regulierungen, die eine Quantifizierung hoch spekulativ machen könnten.¹⁰⁰

Zusammenfassend können über die einzelnen untersuchten Systeme die folgenden Gemeinsamkeiten bezüglich des Quantifizierungs- und Monetarisierungsgrads festgestellt werden:

- Insgesamt ist der Quantifizierungs- und Monetarisierungsgrad bei der Nutzendarstellung deutlich niedriger, als nach den entsprechenden Leitfäden zu erwarten wäre (selbst in den Ländern, die sich sehr stark für eine Nutzung von KNAs einsetzen).

⁹⁹ Siehe z.B. OMB (2011): S. 102.

¹⁰⁰ OMB (2011): S. 4f.

- Wie vermutet, werden die Kosten von Regelungsvorhaben deutlich häufiger quantifiziert und monetarisiert als der Nutzen sowie soziale Auswirkungen von Regulierung.
- Das Fehlen umfangreicherer Quantifizierungen und Monetarisierung wird vor allem mit fehlenden Datengrundlagen sowie methodischen Schwierigkeiten in der Bewertung sozialer und gesellschaftlicher Auswirkungen von Regelungsvorhaben begründet.

Es scheint insgesamt eine erhebliche Diskrepanz zwischen den GFA-Standards der jeweiligen Handbücher und Leitlinien und der Form der tatsächlichen Analyse in den GFAs zu geben. Dies stimmt mit früheren Untersuchungsergebnissen für die Europäische Union überein. Jacob et al. (2008) stellten zum Beispiel fest, dass in den GFA-Systemen der EU-Mitgliedsstaaten die „Quantifizierung [...] bei weitem nicht so umfassend [ist] wie die Leitlinien vermuten lassen.“¹⁰¹

Dennoch ist der hier dargestellte Überblick mit Sorgfalt zu interpretieren: Erstens, das hier dargestellte Datenmaterial kommt größtenteils aus nationalen Quellen und folgt eigenen Definitionen, was unter einer ausreichenden Quantifizierung zu verstehen ist. Daher kann nicht ohne Weiteres zwischen den einzelnen Systemen verglichen werden. Zweitens muss beachtet werden, dass der erforderliche/ angemessene Umfang der Quantifizierung in den jeweiligen Systemen unterschiedlich ausfällt. Alle untersuchten GFA-Systeme wenden für die Folgenbewertung eine Art Proportionalitätsprinzip an. Daher kann es angemessen sowie im Sinne und im Rahmen der GFA-Richtlinien sein, bestimmte Folgen nicht zu monetarisieren oder zu quantifizieren, wenn diese als zu klein/unbedeutend angesehen werden oder die Bewertung einen erheblichen zusätzlichen Analyseaufwand bedeuten würde.

5.2 Kosten der Nutzenbewertung und Folgenabschätzung

Die volle oder weitreichende Quantifizierung und Monetarisierung von Kosten und Nutzen einer Regelung ist mit einer Reihe von Aufwendungen verbunden. In diesem Kapitel sollen vorliegende Anhaltspunkte zu den Kosten der Nutzenbewertung und der Gesetzesfolgenabschätzung im Allgemeinen vorgestellt werden. Insgesamt sind die verfügbaren Informationen jedoch lückenhaft und es ist daher nicht möglich zu einer gesonderten Kostenschätzung für die Quantifizierung des Nutzens zu gelangen. Dies ist insofern nicht überraschend, da die Schätzung des Nutzens in den untersuchten Ländern integraler Bestandteil einer umfassenderen Analyse, und kein separater Analyseschritt ist. Es

¹⁰¹ Jacob et al. (2008).

liegen nur Informationen für die Durchführung der GFA als Ganzes vor. Bevor einige quantitative Schätzungen dargestellt werden, ist es sinnvoll, die Gründe für die Schwierigkeit der Schätzung der Kosten anzuführen.

Zunächst muss geklärt werden, welche zusätzlichen Kosten im Vergleich zu einem „normalen“ Prozess der Politikformulierung einer GFA angerechnet werden können. Die Handbücher und Leitfäden zur Durchführung von GFAs umreißen einen systematischen, rationalen und evidenzbasierten („guten“) Prozess der Politikformulierung. Die GFA ist nicht beschränkt auf die Durchführung einer KNA zu einem bestimmten Zeitpunkt im Prozess. Selbst wenn es keine formalen GFA-Anforderungen gibt sollte davon auszugehen sein, dass Verfasser von Regelungsvorhaben verfügbare Daten analysieren, relevante Stakeholder konsultieren und über die Wirkungen eines Regelungsvorhabens nachdenken. Der zusätzliche Beitrag einer GFA ist daher schwer zu definieren.

Zweitens, ist es auf einer praktischen Ebene beinahe unmöglich eine „Standard-GFA“ zu entwerfen, die zur Abschätzung der Kosten einer GFA-Durchführung genutzt werden könnte. Der Umfang der Kosten kann entsprechend der unterschiedlichen Komplexität der Politikfelder, der Regulierungsvorhaben und dem Umfang und der Reichweite der Auswirkungen variieren.

Für die Berechnung der Kosten einer GFA kann zwischen direkten Kosten, die vom Staat zu tragen sind und indirekten Kosten unterschieden werden. Letztere können beispielsweise Kosten durch die Verzögerung der Entscheidungsfindung oder die Kosten der Stakeholder sein, die an Konsultationsprozessen teilnehmen. Der Fokus des vorliegenden Gutachtens liegt auf den direkten Kosten. Die verschiedenen Arten von direkten Kosten, die im Zuge einer GFA anfallen können, sind in Tabelle 11 zusammengefasst. Dabei werden die Kosten aufgeteilt, nach den Kosten der für die Erstellung einer GFA zuständigen Behörde sowie nach Kosten der Aufsichtsbehörde, die für Beratung und Qualitätssicherung zuständig ist.

Tabelle 11: Formen direkter staatlicher Kosten verbunden mit dem GFA-Prozess

Kosten der zuständigen Behörden	Kosten des Aufsichtsgremiums
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personalaufwand ▪ Auftragskosten verbunden mit der Auswahl und dem Management externer Analysen (siehe den Abschnitt zu externen Beratern) ▪ Weitere Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schulungs- und Beratungsangebote ▪ Qualitätsüberprüfung der GFA ▪ Berichterstattung über die Einhaltung der GFA-Anforderungen

Quelle: Productivity Commission (2012): S. 74, GAO (2009): S. 20.

Für die in diesem Gutachten analysierten GFA-Systeme sind teilweise quantitative Schätzungen für die dargestellten Kosten verfügbar.

In ihrem Forschungsbericht nennt die australische Productivity Commission¹⁰² verschiedene Einschätzungen zuständiger Behörden zum **Personalaufwand einer GFA**. Nach Schätzungen einer Commonwealth-Behörde benötigt ein Mitarbeiter der mittleren Führungsebene in der Regel sechs Wochen für eine GFA. Die Durchführung einer komplexeren GFA, die einen Konsultationsprozess vorsieht, kann zwischen 15 bis 20 Wochen dauern, während eine einfachere GFA zwischen zwei und vier Wochen dauern kann. Der Europäischen Rechnungshof schätzt, dass für die Erarbeitung einer GFA der Europäischen Kommission zwischen vier bis acht Personen-Monaten (16 bis 32 Wochen) benötigt werden, je nach Art und Komplexität des Regelungsvorhabens.¹⁰³

Die geschätzte Bandbreite für die **Kosten** einer GFA ist teilweise sehr groß. So berichtet Productivity Commission von Kosten einzelner australischen Behörden zwischen lediglich \$ 2.500 (ca. 2.000 €) und bis zu \$ 450.000 (ca. 350.000 €). Ein Durchschnitt wird, da aus Sicht der PC wenig aussagekräftig, nicht angegeben.

Die einzigen Kostenangaben, die für die Vereinigten Staaten gefunden werden konnten, sind beispielhafte Zahlen für zwei wesentliche Regulierungen der amerikanischen Environmental Protection Agency (EPA), die sich auf 13 Millionen Dollar belaufen (ca. 10 Millionen Euro).¹⁰⁴ Allerdings beziehen sich diese Zahlen meist auf langwierige, über mehrere Jahre hinziehende Forschungsprojekte und Gestaltungsprozesse. Bei zwei nicht-wesentlichen Regulierungen beliefen sich die Kosten auf \$ 100.000 und \$ 780.000 (ca. 75.000 € und ca. 600.000 €).¹⁰⁵

Die laufenden Kosten der australischen OBPR, die für die unabhängige Bewertung von GFAs der Commonwealth- und COAG-Behörden zuständig ist, betragen für 2011 schätzungsweise 3,8 Millionen Australische Dollar (ca. 3 Millionen Euro).¹⁰⁶ Die laufenden Kosten der Better Regulation Executive im Vereinigten Königreich beliefen sich für die Jahre 2009 und 2010 auf fast 6 Millionen Pfund (ca. 7 Millionen Euro) und für die ersten sechs Monate der RPC im Jahre 2010 entstanden Kosten von £

¹⁰² Vgl. Productivity Commission (2012). Die Schätzungen der Productivity Commission beziehen sich auf alle GFA-Systeme in Australien.

¹⁰³ Vgl. Europäischer Rechnungshof (2010), S. 19 Abbildung 4.

¹⁰⁴ GAO (2009): Die Gesamtkosten umfassen Kosten für Expertenkommissionen, öffentliche Veranstaltungen, Reisen und Regelungsanalysen.

¹⁰⁵ GAO (2009).

¹⁰⁶ Productivity Commission (2012).

240.000 (knapp 300.000 Euro). Die Kosten für die Better Regulation Units in jeder Behörde summierten sich auf weitere 2,2 Millionen Pfund (2,7 Millionen Euro).¹⁰⁷

Ein weiterer Kostenfaktor jenseits der Personalkosten liegt in der Beauftragung **externer Berater** für die Durchführung (von Teilen) einer GFA. In allen untersuchten Systemen werden externe Berater hinzugezogen, um die Analyse (teilweise) zu übernehmen. Der Beratungsumfang unterscheidet sich jedoch zwischen den Ländern.

Die Productivity Commission hat eine Umfrage bei Behörden durch, die für den Zeitraum 2010 bis 2011 an einem GFA-Prozess beteiligt waren. Dabei gaben 38% der Befragten in allen Australischen Jurisdiktionen an, dass sie schon einmal einen externen Berater beauftragt haben.¹⁰⁸ In 80% der Fälle übernahmen diese die Durchführung der KNA, in 50% der Fälle sogar die Durchführung der gesamten GFA. Dabei lag der Medianwert einer GFA, für die auf externe Berater zurückgegriffen wurde, um 37.000 Australische Dollar höher (Zeitraum 2010-2011).¹⁰⁹ Die Beauftragung von Beratern variiert allerdings beträchtlich zwischen Australischen Jurisdiktionen. Die Productivity Commission fand heraus, dass für die meisten GFAs auf COAG Ebene Berater hinzugezogen wurden, während dies in den anderen Jurisdiktionen deutlich seltener ist.

Für das Vereinigte Königreich gab die NAO an, dass 2010 nur zwei Aufträge für eine GFA vergeben wurden. Dabei beliefen sich die Kosten auf 34.000 Pfund und 4.000 Pfund. Die Experteninterviews zeigten, dass die direkte Beteiligung von externen Beratern in britischen GFAs nicht üblich sind, da die Better Regulation Units (spezielle Abteilungen zur Unterstützung der Verbesserung der Regulierungsvorhaben, wie zuvor beschrieben) hier eine starke Rolle innehaben. Sowohl für die USA als auch die Europäische Kommissionen können hierzu keine Aussagen gemacht werden.

Es bleibt festzuhalten, dass insgesamt nur bruchstückhafte Angaben zu den tatsächlichen Kosten einer GFA und insbesondere zu den Kosten der Nutzenbewertung vorliegen. Die Berichte der unabhängigen Aufsichts- und Prüfungsorgane in den einzelnen untersuchten Systemen zeigen, dass die meisten Behörden die Kosten einer einzelnen GFA nicht ermitteln.¹¹⁰ Zwar erkennen Beobachter der GFA-Prozesse diese dünne Datenlage

¹⁰⁷ NAO (2011): S. 34.

¹⁰⁸ Diese Aussage bezieht sich allerdings nicht auf den Zeitraum zwischen 2010 bis 2011, da von der Productivity Commission diesbezüglich keine zeitspezifische Frage formuliert wurde. Vgl. Productivity Commission (2012): S. 87.

¹⁰⁹ Productivity Commission (2012): S. 87.

¹¹⁰ Vgl. NAO (2011): S. 5; GAO (2009); Productivity Commission (2012).

an, dennoch sind sie vorsichtig optimistisch was die Kosteneffektivität von GFAs betrifft. Dabei verweisen sie darauf, dass die Gesamtkosten einer GFA-Durchführung „*verhältnismäßig klein sind, im Vergleich zu den Kosten und Nutzen, die durch die Regulierung selbst entstehen*“¹¹¹ und dass daher sogar nur inkrementelle Verbesserungen einer Regulierung als Ergebnis einer GFA deren Kosten rechtfertigen. Die Kosteneffektivität ist allerdings von den tatsächlichen Auswirkungen einer GFA auf den Politikentscheidungsprozess abhängig.

5.3 Der Einfluss von GFAs auf den politischen Entscheidungsprozess

Wie bereits bei der Schätzung der Kosten, liegen keine Analysen aus den Untersuchungsländern zu den Auswirkungen der Nutzenquantifizierung an sich vor. Vielmehr muss auch hier auf die Erfahrungen mit der GFA in ihrer Gesamtheit verwiesen werden.

Mit der Einführung von GFAs wurden die folgenden vier Hauptziele verbunden: ¹¹²

1. Ein besseres **Verständnis über die tatsächlichen Folgen des Regierungshandelns**, sowohl des **Nutzens als auch der Kosten**;
2. **Integration multipler Politikziele**;
3. Verbesserung von **Transparenz und Konsultation**;
4. Stärkung der **Regierungsverantwortlichkeit**.

Der Grundgedanke ist es, die Qualität der Politikformulierung zu verbessern, indem die Informationsgrundlage für Entscheidungen verbessert wird sowie die Transparenz des Politikprozesses zu steigern. Darüber hinaus sollten über GFAs sichergestellt werden, dass „die Kosten durch den ökonomischen, sozialen und ökologischen Nutzen gerechtfertigt sind, dass die Verteilungseffekte berücksichtigt werden und, dass der Nettonutzen einer Regelung maximiert wird.“¹¹³

Allerdings bleibt es bislang schwierig aufzuzeigen, dass mit der Einführung von GFAs eben diese erwünschten Effekte eingetreten sind. Es gibt insgesamt nur wenige Nachweise, dass GFAs den

¹¹¹ Ebd.

¹¹² OECD (2007).

¹¹³ OECD (2012).

politischen Entscheidungsprozess entscheidend beeinflussen.¹¹⁴ Dies kann jedoch auch teilweise auf die methodischen Schwierigkeiten zurückgeführt werden, eben solche Auswirkungen zu messen. Der Wirkungsgrad einer GFA kann meist nicht mit dem Alternativszenario einer Politikformulierung ohne GFA betrachtet werden. Es kann auch angenommen werden, dass einige Wirkungen (wie zum Beispiel die Abänderung oder Verbesserung eines Regelungsentwurfes und oder die informelle Unterstützung bei der Erstellung) vor externen Beobachtern verborgen bleiben. Bei einem Großteil der Untersuchungen über die Wirksamkeit der GFA wird sowohl in Wissenschaft als auch von offiziellen Stellen entweder auf Einzelfälle und Fallstudien verwiesen, oder sie basieren auf Befragungen von Stakeholdern zu ihren Einschätzungen des Einflusses von GFAs.

Verbesserungen im Prozess der Politikformulierung (im Gegensatz zu den Inhalten) werden häufig als einer der zentralen beobachtbaren Wirkungen von GFAs genannt.

Eine der am häufigsten benannten Auswirkung der GFAs ist laut Experteninterviews, dass Behörden einen **Lernprozess** durchlaufen und sich für das tatsächlich anzugehende Problem „hinsetzen und nachdenken“ sowie die von ihnen angestrebten gesellschaftlichen Wirkungen benennen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews vor allem mit Vertretern von Organisationen geführt werden, die ein starkes Eigeninteresse an der GFA haben. Dies muss also nicht unbedingt die Meinung der Fachbeamten aus den Politikfeldern widerspiegeln.

Einer Befragung von Mitarbeitern der Better Regulation Units und Fachreferate durch die NAO (UK) ergab, dass der wahrgenommene Nutzen von GFAs darin besteht, eine zusätzliche Strukturierung für die Formulierung von Regelungsvorhaben zu bieten, einen umfassenden Prozess darzustellen und einen klaren Rahmen zur Kosten- Nutzen-Analyse zu definieren.¹¹⁵ Jedoch gaben 50% der befragten Führungskräfte aus der Verwaltung an, dass GFAs im Entwicklungsprozess eines Regelungsvorhabens nicht hilfreich seien, da die Realität der politischen Entscheidungsfindung den Voraussetzungen für GFAs entgegensteht. So sind politische Entscheidungsträger beispielsweise auf eine schnelle Reaktionsfähigkeit angewiesen.

In allen vier Systemen wurden Experteninterviews geführt. Aus allen ging hervor, dass der GFA Prozess **mangelhaft ausgearbeitete Regelungsvorhaben verhindern** kann. Diese

¹¹⁴ Vgl. Productivity Commission (2012).

¹¹⁵ NAO (2010): S. 34 ff.

Wirkung wird folgendermaßen erzielt: Zum einen kann das Aufsichtsgremium signalisieren, dass ein Regelungsvorhaben den Prüfprozess nicht bestehen würde. Zum anderen unterstützt das Aufsichtsgremium die zuständigen Behörden bereits während der Erarbeitung des Regelungsvorhabens.

Der **Einfluss von GFAs auf die endgültige Politikentscheidung** wurde in einer Umfrage des Europäischen Rechnungshofs am positivsten bewertet. Hier gaben 53% der Befragten aus dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament an, dass GFAs einen großen Einfluss auf das Entscheidungsverhalten haben. Innerhalb der Europäischen Kommission gaben 85% der Experten für „Better Regulation“ an, dass GFAs unterstützend auf die Qualität von Regulierung wirken. Indes stimmten 68% der Delegierten des Europäischen Rates der Aussage zu, dass GFAs die Qualität der Gesetzesbeschlüsse verbesserten. Jedoch zeigt der gleiche Bericht, dass von über 12.000 Dokumenten aus den Ausschüssen des Europäischen Parlamentes, zwischen 2004 und 2009, lediglich ein Dokument ausdrücklich auf eine GFA der Europäischen Kommission verweist. Bezüglich des Dokumentenregisters des Europäischen Rates, konnten für den gleichen Zeitraum vier Dokumente gefunden werden, die auf eine GFA verweisen. ¹¹⁶

Eine Befragung der NAO aus dem Jahre 2011 ergab, dass nur 26% der Analysten in leitenden Positionen der einzelnen Behörden GFAs eine zentrale Bedeutung im politischen Entscheidungsprozess zuweisen. 56% verneinten die Aussage, dass „GFAs eine zentrale Rolle für Ausgabenentscheidungen/-politiken und Regulierungen spielen“. ¹¹⁷

In ihrem Bericht von 2012, zählt die Productivity Commission einzelne Beispiele von GFAs auf, denen ein Einfluss nachgewiesen werden konnte und legt Umfrageergebnisse dar, die auf eine Verbesserung des Politikformulierungsprozesses hindeuten (bezüglich eines besseren Verständnisses des zu lösenden Politikproblems und der Regulierungsauswirkungen). Allerdings kommt sie dennoch zu dem Schluss, dass es nur „wenig konkrete Hinweise gibt, dass in Australien die Qualität der Regulierungsformulierung und Regulierungsqualität durch GFAs positiv beeinflusst wird.“ ¹¹⁸

Damit unterstreichen wissenschaftliche Erkenntnisse, Länderberichte und Experteninterviews den Eindruck, dass GFAs nur selten in **öffentlichen Debatten** aufgenommen werden und

¹¹⁶ European Court of Auditors (2010): S. 32f.

¹¹⁷ NAO (2010): S. 20. Übersetzung aus dem Original durch den Autor.

¹¹⁸ Productivity Commission (2012): S. 74f. Übersetzung aus dem Original durch den Autor.

dass sie eher bei Bedarf „**hinter den Kulissen**“ als Informationsquelle genutzt werden.¹¹⁹

Hinsichtlich der Ziele **Transparenz, Verantwortlichkeit und Glaubwürdigkeit** scheinen GFAs Außenstehenden bessere Zugangsmöglichkeiten zum Politikformulierungsprozess in den Ministerialverwaltungen bzw. Regulierungsbehörden (USA) zu bieten. GFAs werden als wichtiges Kommunikationsmittel mit Externen angesehen, und bieten Interessensverbänden die Möglichkeit Regelungsvorschläge, vor Verabschiedung der endgültigen Regulierung, auf ihren Inhalt zu prüfen und zu hinterfragen. GFAs können damit insgesamt die Transparenz des Entscheidungsfindungsprozesses steigern.¹²⁰

¹¹⁹ Hertin et al.(2007) S. 19.

¹²⁰ Siehe: NAO (2010): S. 33; Radaelli et al. (2010): S. 144.

6 Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen

6.1 Zentrale Ergebnisse

Das vorliegende Gutachten zur internationalen Praxis der Nutzenbewertung von Regelungsvorhaben beinhaltet einen Überblick zu den institutionellen Rahmenbedingungen von GFAs, eine Einführung in die zentralen Methoden zur Durchführung solcher Bewertungen und analysierte die momentane Praxis der Nutzenbewertung in den jeweiligen Systemen. Als zentrale Ergebnisse können festgehalten werden:

1. Die Quantifizierung und Monetarisierung von Nutzen erfolgt innerhalb integrierter Systeme der Folgenabschätzung und eines breiteren Kosten-Nutzen-Ansatzes

Die Quantifizierung und Monetarisierung von Nutzen finden in Australien, der Europäischen Kommission, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten im Rahmen des „normalen“ Gesetzesfolgenabschätzungsprozesses statt. Keines dieser Systeme weist spezifische Regeln oder Vorgaben für eine spezifische, eigenständige und standardisierte Nutzenbewertung auf. Die Folgenabschätzung erfolgt stattdessen als Teil einer möglichst ausgewogene Bewertung von Gesamtkosten und -nutzen, meistens im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse.

2. Die Zuständigkeit der Folgenbewertung liegt bei den Fachreferaten, wird jedoch durch starke zentrale Unterstützung, Qualitätssicherung und Aufsicht ergänzt.

Die für ein Regelungsvorhaben zuständigen Fachreferate in den Ministerien und Behörden sind in der Regel auch für die Folgenabschätzung neuer Regelungsvorhaben zuständig. In einigen Systemen, vor allem im Vereinigten Königreich, erhalten die Fachreferate der Ministerien zusätzliche hausinterne Unterstützung durch spezielle Stellen (z.B. Better Regulation Units). Alle analysierten Systeme verfügen über zentrale Qualitätssicherungsmechanismen durch ein zentrales Aufsichtsgremium. Dieses bietet Unterstützung, bewertet die Qualität der GFAs und berichtet jährlich inwieweit die GFAs der Ministerien und Behörden den Richtlinienvorgaben entsprechen. Dies kommt der Rolle des Nationalen Normenkontrollrats in Deutschland, innerhalb des etwas enger gefassten Rahmens zur Prüfung der Darstellung der Erfüllungskosten, gleich.

3. Detaillierte Leitfäden werden zentral zur Verfügung gestellt.

In allen Systemen werden von zentralen Stellen detaillierte Leitfäden zur Verfügung gestellt. Entweder ist hierfür das

Aufsichtsgremium selbst zuständig oder andere Ministerien wie z.B. das Finanzministerium. Die Leitfäden enthalten Informationen zu den zentralen Prozessschritten sowie Empfehlungen zu den anzuwendenden Methoden und Techniken. Selbst wenn die Leitfäden nicht rechtlich bindend sind, werden sie von den jeweiligen Aufsichtsgremien als Qualitätsstandards zur Bewertung der GFAs verwendet und entwickeln so eine starke faktische Wirkung. Darüber hinaus werden spezifischere Leitfäden teilweise von einzelnen Ministerien veröffentlicht, z.B. zur Klimafolgenabschätzung.

4. Die empfohlenen Methoden zur Quantifizierung und Monetarisierung des Nutzens basieren schwerpunkthaft auf dem Konzept der Zahlungsbereitschaft (Willingness to Pay)

Die von den jeweiligen Leitfäden empfohlenen Methoden zur Quantifizierung und Monetarisierung der Folgen sind stark auf das Konzept der Zahlungsbereitschaft ausgerichtet sowie auf Methoden, die die Zahlungsbereitschaft mithilfe der offenbarten oder bekundeten Präferenz (revealed or stated preferences) ableiten. Ergänzt werden sie durch standardisierte Methoden zur Bewertung von Gesundheits- und Umweltfolgen, wie z.B.: QALYs oder die sozialen Kosten von Treibhausgasen. Diese in den Leitlinien empfohlenen Methoden sind auf den letzten Arbeitsschritt der Nutzenbewertung (bzw. der standardisierten Quantifizierung und Monetarisierung) ausgerichtet. Orientierungshilfen wie die eigentliche Folgen einer Regelung zu bemessen sind, gibt es nicht.

5. Eine Vielzahl maßgeschneiderter, fach- und fallspezifischer Methoden und Ansätze werden für die Bewertung der ursprünglichen Wirkung eines Regelungsvorhabens verwendet.

Die Folgenabschätzung eines Regelungsvorhabens (z.B. zur Abschätzung der sich durch eine Regelung ändernden Anzahl von gespendeten Organen, oder der Raucherquote durch Warnungen auf Zigarettenschachteln) erfordern in der Regel fach- und oft fallspezifische Methodenansätze. Die Abschätzung der ursprünglichen Wirkung eines Regelungsvorhabens auf komplexe, multi-kausale gesellschaftliche Probleme ist in der Regel eine anspruchsvollere methodische Herausforderung, als die eigentliche Monetarisierung und Quantifizierung des Nutzens, nachdem die ursprüngliche Wirkung eines Regelungsvorhabens identifiziert werden konnte. Nicht zuletzt zeigt die für dieses Gutachten durchgeführte Analyse von Folgenabschätzungen, dass die zur Folgenabschätzung genutzten Methoden und Ansätze in hohem Maße auf die jeweilige GFA abgestimmt und von technischer Natur sind. Sie sind spezifisch für den jeweiligen Politikbereich und auf die konkrete Fragestellung ausgerichtet. Die Nutzenbewertung stützt sich auf themenspezifische

(wissenschaftliche) Expertise und erfordert maßgeschneiderte und kreative Ansätze, um den besten Ansatz zur Bildung quantitativer Schätzung identifizieren zu können. Diese sind in den zentral zur Verfügung gestellten Leitfäden nicht enthalten.

6. Es besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen den in Leitfäden und Regeln der Folgenabschätzung definierten Standards und der tatsächlichen Quantifizierung und Monetarisierung von Regelungsfolgen in der Praxis.

Umfang und Grad der Quantifizierung und Monetarisierung ist in der Praxis weitaus geringer als es die Leitfäden und die Verpflichtung zu KNAs nahe legen würden. In den im Rahmen dieser Studie untersuchten Systemen lag der Anteil an GFA, die eine umfangreiche Monetarisierung und Quantifizierung der Folgen enthielten zwischen etwas weniger als einem Viertel und etwas mehr als der Hälfte der Regelungsvorhaben. Dabei werden die Kosten und die ökonomischen Folgen eines Regelungsvorhabens weitaus häufiger quantifiziert und monetarisiert als der Nutzen und die sozialen Folgen von Regelungsvorhaben. Eine Zusammenfassung der Gesamtkosten/des Gesamtnutzens aller (signifikanten) Regulierungen wird ausschließlich in den USA regelmäßig veröffentlicht.

Die Gründe für die mangelhafte Quantifizierung und Monetarisierung werden häufig auf Probleme der Datenverfügbarkeit sowie methodische Schwierigkeiten der Bewertung und Monetarisierung sozialer Folgen zurückgeführt. Allerdings wird in allen untersuchten Ländern nach dem Proportionalitätsprinzip verfahren, welches eine geringere analytische Tiefe zulässt, sollte der Aufwand für eine Quantifizierung überproportional hoch sein.

7. Es liegen weder aussagekräftige Schätzungen zu den allgemeinen Kosten einer Folgenabschätzung noch zu den spezifischen Kosten der Nutzenquantifizierung und -monetarisierung vor.

Es gestaltete sich bis jetzt recht schwierig, die Kosten für die Durchführung umfassender ex-ante Folgenabschätzungen von neuen Regelungsvorhaben zu bemessen. Behörden und Ministerien berichten in der Regel nicht über die Kosten einer GFA; Nicht zuletzt weil es schwierig ist, die zusätzlichen Kosten einer GFA von den Kosten des normalen Entwicklungsprozesses einer politischen Regelung zu trennen. Die verfügbaren Kostenschätzungen für eine einzelne GFA weisen eine große Spanne auf, Durchschnittswerte werden in der Literatur nicht angegeben.

8. Es gibt nur unvollständige und vereinzelte Hinweise dafür, dass GFAs einen positiven Einfluss auf den Politikprozess haben.

Mit GFAs wird der Anspruch verbunden die Politikformulierung durch systematischere Nutzung von Wissen, Konsultation und gesteigerter Transparenz zu verbessern. Hinweise, dass GFAs einen tatsächlichen Wandel des Politikprozesses herbeigeführt haben, liegen jedoch nur unvollständig und vereinzelt vor. Sie basieren häufig auf der Beschreibung von Einzelfällen und sowie in Umfragen erhobenen Einschätzungen von Regierungsmitarbeitern. Jedoch dürften GFAs einen Einfluss auf die bürokratische/ administrative Ebene der Politikformulierung haben. Genannt werden hier die Vorteile eines systematischeren Ansatzes, erhöhte Transparenz und Offenheit. Dagegen erscheint der Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung und die Politik an sich relativ gering zu sein. Der Einfluss liegt daher mehr auf Prozessqualität der Politikformulierung als auf der Ergebnisqualität des Prozesses.

6.2 Schlussfolgerungen für Deutschland

Aus der Analyse der internationalen Praxis der Nutzenbewertung können abschließend Schlussfolgerungen für die Entwicklung von Methoden zur Nutzenbewertung im deutschen Kontext gezogen werden. Diese betreffen insbesondere die Methodik und die Grundkonzeption sowie die institutionellen Voraussetzungen der Gesetzesfolgenabschätzung. Darüber hinaus sind aber auch die Adressaten und die Grenzen der Wirksamkeit zu reflektieren.

Methodik und Grundkonzept

Zur Stärkung der Nutzenbewertung neuer Regelungsvorhaben sind zwei grundsätzliche methodische Ausrichtungen denkbar:

1. Die Einführung einer eigenständigen, **standardisierten Nutzenbewertung**, analog beispielsweise zum Standardkostenmodell, oder
2. die Stärkung der **Nutzenbewertung innerhalb einer integrierten Gesetzesfolgenabschätzung**. Unter „integrierter Gesetzesfolgenabschätzung“ ist dabei die Abschätzung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Folgen in einem gemeinsamen analytischen Rahmen zu verstehen.

Die Analyse der vier internationalen Systeme zeigt, dass keine einfachen und standardisierten Methoden zur Quantifizierung und Monetarisierung des Nutzens von Regelungen und insbesondere zur Bewertung gesellschaftlicher Folgen existieren. Ein

eigenständiges Instrumentarium für einen Nutzentest steht nicht zur Verfügung und die Entwicklung eines solchen umfassenden Instruments erscheint angesichts der internationalen Erfahrungen nicht als realistisch. Mögliches Entwicklungspotenzial liegt hier eher im Bereich sektoraler Instrumente und Tools, die Teilaspekte von Nutzen abdecken können. Ein Beispiel wäre ein Bewertungsinstrument, um die Klimafolgen einer Regulierung abschätzen zu können, etwa orientiert an den CO₂-Emissionen. Ein solcher Schnelltest könnte einen zentralen Aspekt der Umweltfolgen zugespitzt erfassen, aber nicht für alle Umweltfolgen stehen. Aber auch für eine solche „kleine Lösung“ einer Nutzenbewertung bedarf es substanzieller methodischer Entwicklungen.

Vor diesem Hintergrund erachten wir die Stärkung der Nutzenbewertung im Rahmen eines integrierten Ansatzes der Folgenabschätzungen für die gangbarere Option. Dieser Ansatz verlangt keine zentrale, einheitliche Definition von Methoden zur Bewertung der Wirkungen von Regelungen. Wie bereits an obiger Stelle angeführt besteht die zentrale Herausforderung für die Definition eines standardisierten Ansatzes zur integrierten Folgenabschätzung in der Bewertung des Effektes einer Regelung selbst. Diese Bewertung setzt themenspezifische (wissenschaftliche) Expertise voraus und erfordert zugeschnittene, kreative Ansätze. Ist erst die Wirkungsdimension quantifiziert, kann eine Monetarisierung relativ einfach erfolgen.

Bei der Option einer integrierten Folgenabschätzung verbleibt die Methodenkompetenz zur Schätzung von Regelungswirkungen bei den Fachressorts. Zentral definiert und stärker standardisiert werden können hingegen prozedurale Aspekte, die analytische Konzepte und Methoden der Monetarisierung:

- Die Definition **zentraler Prozessschritte**, wie die Problemdefinition, die Identifikation der politischen Ziele, die Festlegung von Alternativen, die Wirkungsanalyse, der Vergleich von Alternativen, Anforderungen an Konsultationen etc.;
- Die Festlegung und **einheitliche Methodenanwendung für Vergleich von Optionen, Monetarisierung und KNA**; wie beispielsweise die Anwendung einheitlicher Diskontierungsraten, einheitlicher Werte für ein statistisches Leben oder die Nutzung von Sensitivitätsanalysen;
- Die konsistente **Methodenanwendung innerhalb bestimmter Politikbereiche**, das heißt die Verwendung von Methoden und Annahmen, um Wirkungen innerhalb der einzelnen Politikfelder einheitlich abzuschätzen. Die Verantwortlichkeit hierfür würde bei der zuständigen Behörde/Ressorts verbleiben.

Neben den in den analysierten Ländern dominierenden Einbindung der Nutzenbewertung in einem Kosten-Nutzen-Analyse Rahmen, sind innerhalb einer integrierten Gesetzesfolgenabschätzung jedoch auch andere Alternativen denkbar, insbesondere die als Multi-Kriterien-Analyse bekannten Methoden des systematischen Vergleichs, die keine konsequente Quantifizierung und Monetarisierung aller Wirkungen voraussetzen. Diese bieten zwar weniger klare Entscheidungshilfen als Kosten-Nutzen- und Kosten-Effektivitäts-Analysen, ermöglichen aber dennoch eine Strukturierung der Entscheidungssituation.

Institutionelle Vorbedingungen

Für die Stärkung der Nutzenbewertung und damit der Gesetzesfolgenabschätzung in ihrer Gesamtheit liefert die internationale Praxis Hinweise auf eine Reihe institutioneller Vorbedingungen, die eine tiefere Verankerung der Folgenabschätzung in der Entwicklung von Regelungsvorhaben begünstigen:

- **Ausreichender politischer Wille** für die Einführung und Umsetzung einer gestärkten Folgenabschätzung ist eine unabdingbare Voraussetzung. Dieser Wille umfasst die Einführung neuer Regeln, ihre Durchsetzung und insbesondere der Wille auf quantitative Informationen im Entscheidungsfindungsprozess zurückzugreifen.
- **Aufbau analytischer Kapazitäten.** Quantitative Analysen erfordern zusätzliche analytische Kapazitäten und Kompetenzen in den Ressorts sowie der zentralen Qualitätssicherung. Die Bereitstellung dieser Kapazitäten und Kompetenzen sollte in einer Form organisiert sein, die institutionelles Lernen begünstigt und den Aufbau von Wissen und Erfahrungen ermöglicht. Die im Bereich des Erfüllungsaufwandes gewählte Vorgehensweise mit der Bereitstellung eines detaillierten Leitfadens, der Bildung eines Unterstützungsreferates innerhalb des Statistischen Bundesamtes sowie dem Angebot regelmäßiger Schulungen könnte hier als Beispiel dienen.
- **Integration der GFA in den Politikformulierungsprozess.** Zentral für die Bedeutung von GFAs ist der Zeitpunkt ihrer Durchführung. Die Folgenabschätzung sollte als integraler Bestandteil des Politikformulierungsprozesses verstanden werden und alle Phasen der Entstehung des Regelungsentwurfs begleiten. Ein Verständnis, dass Folgenabschätzung nur als die Erstellung eines „Prüfberichts“ zu einem bestimmten Zeitpunkt der Regelungsformulierung versteht, greift zu kurz. Wirkung, im Sinne der inkrementellen Anpassung von

Regelungsentwürfen, kann vor allem in den frühen Phasen der Politikformulierung erfolgen.

- **Starke unabhängige Prüfung und Durchsetzung.** Die Erfahrungen des NKR in Deutschland mit der Prüfung des Erfüllungsaufwandes und der unabhängigen Aufsichtsgremien in den internationalen Beispielen weisen auf die Bedeutung einer durchsetzungsstarken zentralen Überprüfung und Qualitätssicherung hin. Wichtig scheint hier, dass die Nichterfüllung der Anforderungen Auswirkungen für das federführende Ressort hat, wie beispielsweise eine Verzögerung des Regelungsentwurfs.
- Letzte Vorbedingung ist **Akzeptanz** - sowohl innerhalb als auch außerhalb staatlicher Behörden – für die weitreichende Monetarisierung jeglicher Aspekte von sozialen Folgen (wie bspw. Gesundheit und Leben oder Umwelt), die als Basis für die Entscheidungsfindung dienen. Die monetäre Bewertung des Wertes eines Lebens erscheint jedoch in Deutschland keine weitgehende Akzeptanz zu finden.

Wirksamkeit und Adressaten

Vor jeder (politischen und finanziellen) Investition in eine verbesserte Nutzenbewertung mit verstärktem Einsatz von Quantifizierung bedarf es einer Abwägung, welcher Nutzen angestrebt werden soll. Die vorliegenden Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Folgenabschätzungen verweisen vor allem auf eine schrittweise, leichte Qualitätsverbesserung der Regelungsentwürfe und eine gesteigerte Systematisierung und Transparenz des Politikformulierungsprozesses. Diese Wirkungen betreffen also vor allem die Politikformulierung durch Verwaltung und Regierung – im politischen Raum werden GFAs kaum wahrgenommen. Zugleich ist aber auch zu bedenken, dass komplexen Methoden zwar zu transparenten Ergebnissen führen (können), aber zugleich das zugrunde liegende Methodendesign nur für wenige Experten durchschaubar ist – insofern wird Transparenz nicht in jeder Hinsicht zunehmen.¹²¹

Zu erwägen sind zudem mögliche Auswirkungen auf die Balance zwischen Regulierungswünschen aus den Politikfeldern und dem übergreifenden Interesse an weniger und besserer Regulierung. Während Instrumente wie das SKM oder der Erfüllungsaufwand die Querschnittsfunktionen wie jene des NKR stärken, verlagert das hier skizzierte Vorgehen einen großen Teil der Verantwortung für Methodenentwicklung und Anwendung auf die Fachressorts.

¹²¹ Vgl. Wegrich, Kai (2011).

Tendenziell kann dies zu einer argumentativen Aufrüstung der Fachpolitiken führen, deren Regulierungswünsche fundierter formuliert und begründet werden.¹²²

Die größte Herausforderung für die Einführung eines stringenteren GFA-Systems liegt jedoch vor allem darin, die Vorstellung eines evidenzbasierten, rationalen Entscheidungsprozesses mit der durch inter-institutionellen Verhandlungen geprägten und stark konsensorientierten Praxis in Deutschland in Einklang zu bringen.

¹²² Vgl. Jann, Werner und Wegrich, Kai (2008)

7 Literaturverzeichnis

- Council of Australian Governments [COAG] (2007): Best Practice Regulation: A Guide For Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies.
- Department of Energy and Climate Change (2009): Carbon Valuation in the UK Policy Appraisal: A Revised Approach, Climate Change Economics, London.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs [DEFRA] (2007): The Social Cost Of Carbon And The Shadow Price Of Carbon: What Are They, And How To Use Them in Economic Appraisal, London: DEFRA.
Verfügbar unter:
http://www.decc.gov.uk/assets/decc/what%20we%20do/a%20low%20carbon%20uk/carbon%20valuation/shadow_price/background.pdf.
- Department for Infrastructure and Transport [DTI] (2010): Finale RIS – Euro 5/6 Emission Standards for Light Vehicles. Canberra.
Verfügbar unter:
<https://www.infrastructure.gov.au/roads/environment/emission/index.aspx>
- Department of the Prime Minister and Cabinet (2000) Legislation Handbook, Canberra.
- Department for Business, Innovation and Skills [BIS] (2011a): IA Toolkit: How to do an Impact Assessment, London.
- Department for Business, Innovation and Skills [BIS] (2011b): One-In, One-Out (OIOO) Methodology, London.
- Department for Business, Innovation and Skills [BIS] (2011c): Impact Assessment guidance – When to do an Impact Assessment, London.
Verfügbar unter:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31607/11-1111-impact-assessment-guidance.pdf
- Department for Business, Innovation and Skills [BIS] (2012): The Fifth Statement of New Regulation, December 2012. London.
Verfügbar unter:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/36833/12-p96c-fifth-statement-of-new-regulation.pdf
- Ellig, Jerry and McLaughlin, Patrick A. (2011): The Quality and Use of Regulatory Analysis in 2008. In: Risk Analysis, Volume 32 (5): 855–880.

- Europäischer Rechnungshof (2010): Impact Assessments in the EU institutions, Impact assessments in the EU institutions: do they support Decision-Making?, Special Report No. 3/2010, Luxemburg.
Verfügbar unter:
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/coa_report_3_2010_en.pdf.
- Europäische Kommission (2009): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Maßnahmen zur Krebsbekämpfung KOM(2009) 291, Brüssel.
- Europäische Kommission (2009): Leitlinien zur Folgenabschätzung. SEK (2009) 92, Brüssel.
- Europäische Kommission (2011) Impact Assessment Board Report for 2011. SEK (2012) 101 final, Brüssel.
- Europäische Kommission (2012), Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM(2012) 746 final, Brüssel.
- Federal Register / Vol. 76, No. 120 / Wednesday, June 22, 2011 / Rules and Regulations: S. 36628-36777.
- Federal Register / Vol. 75, No. 73 / Friday, April 16, 2010 / Rules and Regulations. S. 20112-20236.
- Fritsch, Oliver / Radaelli, Claudio / Schrefler, Lorna / Renda, Andrea (2012): Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old Questions and New Findings, CEPS Working Document, No. 362.
- Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16. März 2011 (BGBl. I S. 420).
Verfügbar unter:
<http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/index.html>
- Hertin, Julia et al. 2007: Rationalising the Policy Mess? Ex ante policy assessment and the utilization of knowledge in the policy process. Forschungsstelle für Umweltpolitik, FU Berlin.
- HM Treasury (2003): The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government, London: The Stationery Office.
- Impact Assessment Board [IAB] (2008): Opinion: Impact Assessment on: Improving Organ Donation and Transplantation in

Transplantation in the European Union (revised draft version of 8 August 2008). Brüssel.

Verfügbar unter:

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2008/sec_2008_2958_en.pdf

Jacob, Klaus et al. (2008): Improving the Practice of Impact Assessment. Policy Conclusions from EVIA - Evaluating Integrated Impact Assessments, Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik [FFU].

Verfügbar unter:

http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf

Jann, Werner und Wegrich, Kai (2008): Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. In: Der moderne Staat 1(1): 49-72.

Kwon, Dae-Bong (2009): Human Capital and its Measurement at the OECD World Forum on "Statistics, Knowledge and Policy" (2009), Korea 27th to 30th of October 2009.

Verfügbar unter:

<http://www.oecd.org/site/progresskorea/44109779.pdf>

National Audit Office [NAO] (2010): Assessing the Impact of Proposed New Policies, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 185 Session 2010–2011. London: The Stationery Office.

National Institute for Health and Clinical Excellence (2010): "Measuring effectiveness and cost effectiveness: the QALY".

Verfügbar unter:

<http://www.nice.org.uk/newsroom/features/measuringeffectivenessandcosteffectiveness/qaly.jsp>

Nationaler Normenkontrollrat [Hrsg.] (2012): Bessere Gesetzgebung: Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten - Jahresbericht 2012, Berlin.

OECD (2007): Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries, Paris.

OECD (2008): Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), Paris: OECD.

OECD (2009) Indicators of Regulatory Management Systems, Regulatory Policy Committee Report, Paris: OECD.

OECD (2010): OECD Reviews of Regulatory Reform - Government Capacity to Assure High-Quality Regulation in Australia, Paris: OECD.

Office of Management and Budget [OMB] (2003): Circular A-4, Subject: Regulatory Analysis, Washington, D.C.

Office of Management and Budget [OMB] (2011): 2011 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities. Washington: Office of Information and Regulatory Affairs.

Office of Management and Budget [OMB] (2011b): Circular A-4 a Primer, Washington, D.C.

Productivity Commission (2012) Regulatory Impact Analysis: Benchmarking, Research Report, Canberra.
Verfügbar unter:
http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/120675/ria-benchmarking.pdf

Productivity Commission (2012a): Agency Survey Responses.
Verfügbar unter:
http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/119226/20-ria-benchmarking-agency-responses.pdf.

Radaelli, Claudio M./ Meuwese, Anne C.M. 2010: Hard Questions, Hard Solutions: Proceduralisation through Impact Assessment in the EU, in: West European Politics 33 (1).

Regulatory Policy Committee (2010): Reviewing Regulation: An independent report on the analysis supporting regulatory proposals, December 2009 - May 2010. London.

Regulatory Policy Committee (2011): Challenging Regulation: An independent report on the analysis supporting regulatory proposals, September-December 2010. London.

Regulatory Policy Committee (2012): Improving Regulation An independent report on the analysis supporting regulatory proposals, January-December 2011. London.

Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2006): Einführung des Standardkosten-Modells - Methodenhandbuch der Bundesregierung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2011): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Wiesbaden.

The Evaluation Partnership Ltd. [TEP] (2007) 'Evaluation of the Commission's impact assessment system', European Commission: Brüssel.
Verfügbar unter:
<http://www.oecd.org/site/progresskorea/44109779.pdf>.

Tiessen, Jan (2010): Impact Assessment. In: Ling, Tom und Villalba van Dijk, Lidia (2010): Performance Audit Handbook Routes to effective evaluation, Cambridge: Rand Europe.

Tiessen, Jan et al. (2011): Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Verfügbar unter:

http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-130283C9-A939BD29/bst/xcms_bst_dms_35279_2.pdf

US Office of the President (1993): Regulatory Planning and Review, Executive Order 12866. Washington D.C.

US Office of the President (2011): Improving Regulation and Regulatory Review, Executive Order 13563. Washington D.C.

Wegrich, Kai (2011): Regulatory Impact Assessment: Ambition, Design and Politics. In: David Levi-Faur (Hrsg.) Handbook on the Politics of Regulation, Edward Elgar.

8 Anhang

8.1 Übersicht Fallstudien

Tabelle 12: Übersicht über die analysierten Fallstudien

Land	Behörde	Politikfeld	Titel	Jahr	Analyse-konzept	Zur Quantifizierung genutzte Methoden
AUS	Food Standards Agency	Consumer	Benefit cost analysis of Country of Origin Labeling	2005	None benefits are not monetised/quantified)	qualitative
AUS	Department of Health and Ageing	Public Health	Cost-Benefit Analysis of Proposed New Health Warnings on Tobacco Products	2003	CBA	DALY
AUS	Safe Work Australia	Health and Safety	Regulation Impact Statement for National Harmonisation of Work Health and Safety Regulations and Codes of Practice	2011	CBA	willingness-to-pay
AUS	Equipment Energy Efficiency Committee	Environment	Minimum Energy Performance Standards for Air Conditioners: 2011	2010	CBA	avoided consumer electricity purchase costs
AUS	COAG standing council on environment and water	Environment	Packaging impacts consultation regulation impact statement	2011	CBA	Avoided landfill operating costs, Avoided landfill externalities, avoided regulatory costs, willingness-to-pay
AUS	Department of Infrastructure and Transport	Environment	Final Regulation Impact Statement for Review of Euro 5/6 Light Vehicle Emissions Standards	2010	CBA	avoided health costs
EU	DG ENV	Environment	Proposal for a directive on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators as regards the placing on the market of portable batteries and accumulators containing cadmium intended for use in cordless power tools	2012		life cycle analysis (LCA)
EU	DG TREN	Environment/ Transport	Rail noise abatement measures addressing the existing fleet	2008	CBA	Monetary value on one dB per person
EU	DG SANCO	Public Health	Directive of the European Parliament and of the Council on standards of quality and safety of human organs intended for transplantation	2008	multi-criteria	avoided health costs, avoided productivity losses
EU	DG SANCO	Public Health	Proposal for a Recommendation on smoke-free environments	2009	multi-criteria	QALY
GB	DEFRA	Environment	Impact Assessment of Environmental Noise Action Plans	2009	CBA	willingness-to-pay
GB	DEFRA	Environment	Impact Assessment of Ban on Phosphorus In Domestic Laundry Cleaning Products	2009	CBA	savings to water industry; a river quality model called SIMCAT

Land	Behörde	Politikfeld	Titel	Jahr	Analyse-konzept	Zur Quantifizierung genutzte Methoden
GB	DEFRA	Environment	EU Directive to limit Petrol Vapour Emissions from Fuelling of Service Stations	2011	CBA	Avoided damage costs from reduced emissions, shadow price of carbon
GB	DH	Public Health	Impact Assessment for the prohibition on the sale of tobacco from vending machines	2012	CBA	QALY
GB	DH	Public Health	Impact Assessment of Principles for Quality Neonatal Services	2009	CBA	QALY
GB	DH	Public Health	Impact Assessment of National Screening Programme for Abdominal Aortic Aneurysms	2008	CBA	QALY
GER	Gesundheitsministerium	Public Health	Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes	2012	benefits are not quantified	benefits are not quantified
USA	Department of Health and Human Services		Required Warnings for Cigarette Packages and Advertisements	2011	partial CBA (without NPV), CVA	VSLY
USA	Department of Justice	Equality	Americans with Disabilities Act Title II Regulations	2010	CBA	Monetised time-saved
USA	Department of Energy	Environment	Energy Conservation Standards for Residential Water Heaters, Direct Heating Equipment, and Pool Heaters	2010	CBA	energy savings, and resulting CO2 savings, social cost of carbon (SCC)
USA	EPA	Environment	Final Rulemaking to Establish Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards and Corporate Average Fuel Economy Standards	2010	CBA	social cost of carbon (SCC), quantification of fuel savings

Quelle: Prognos AG, auf Basis ausgewählter Folgenabschätzungen

8.2 Auswertung Fallstudien

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	EU
Departement/ Agency	
Title of Impact Assessment	Amending Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators as regards the placing on the market of portable batteries and accumulators containing cadmium intended for use in cordless power tools
Year	2012
Source	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012.0066%2852%29.FIN:EN:PDF

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	x
4. Other: Impact assessment matrix	

Additional Information	
An on-line public stakeholder consultation, and a stakeholder workshop was conducted	3 options, BaU and two different times when the policy actions is taken; options which were discarded at an early stage are mentioned with the reason why they are not included

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?		Additional information
								Additional information	Additional information	
Minimise environmental impacts from portable batteries intended for use in cordless power tools (CPT).		no	The amounts of cadmium introduced in the EU economy coming from CPT batteries are measured.	Life cycle analysis (LCA)	The aggregated environmental impacts are measured based on the amount of cadmium introduced in the EU economy by the different CPT battery types and the conclusions of the comparative Life-Cycle Assessment of the different CPT battery types. The result is measured in inhabitant-equivalent (eq) - 100 inhabitant-eq benefit means, that the environmental impact caused by 100 people regarding this indicator is saved.		- 4 studies, which are specified in the introduction - For the quantitative analysis: based on the best available data and information collected from stakeholders, Member States and the literature. - The social and economic impacts are based on mainly unverified data submitted by CPT manufacturers. However, data remains incomplete regarding some aspects; in particular for economic costs for CPT manufacturers (either not reported or unverifiable)	BIO Intelligence Service conducted the LCA study.		
Summary		0	1							

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	EU
Departement/ Agency	Commission of the European Communities
Title of Impact Assessment	Rail noise abatement measures addressing the existing fleet Impact Assessment report
Year	2008
Source	http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc530b1bf490130bc8d11556424.do

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional information	
	2 options with 2 scenarios each plus "do-nothing"

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	
								Additional information	
Health effects due to reduction of sound pressure levels		1	The total average noise reduction achieved by retrofitting is calculated by looking at the number of vehicles retrofitted and the time when retrofitting takes place. The reduction of the population affected by rail noise is calculated based on the noise emission reduction and the assumption on the distribution of citizens along main rail lines.	Put a value on one dB per person	The value of 10 Euros is chosen based on values available in literature concerning annoyance and sleep disturbance. The aim was to keep the analysis simple, thus a value of 10 Euro per dB and person was chosen (and verified by a sensivity analysis).	- The geographical scope is limited to EU Member States with a 1435 mm standard gauge system - Distribution of citizens along main rail - Wagon lifetime=35 years	- Population calculated on the basis of data from Entec report for DG-EN - Population according to the INFRAS-IWW report - Further studies	PWC (Multiple Framework Contract for exante Evaluation and Impact Assessment)	
Summary		1							

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	EU
Departement/ Agency	DG Sanco (Directorate General Health and Consumer Protection)
Title of Impact Assessment	Accompanying document to the Proposal for a council recommendation on smoke-free environments Impact Assessment
Year	2009
Source	http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2009/sek-2009-0894-1-en.pdf http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2009/sek-2009-0894-2-en.pdf

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	x
4. Other:	

Additional information	
Consultation of experts and stakeholders included	They calculated costs and benefits for each member state separately
5 options including status quo	

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	
								Additional information	
Reduced morbidity and mortality from active and passive smoking		1	Based on the assumptions about the potential of the actions to reduce the prevalence of ETS (environmental tobacco smoke) exposure the number of people who are not exposed anymore was calculated.	Avoided health costs, avoided productivity losses	First, the estimates for the prevalence of ETS (i.e. the number of people exposed to ETS in different venues) across all 27 member states were obtained (based on a survey - see data). Second, the estimates on the expected effect of each of the five policies on ETS prevalence were obtained. Third, the relative risk estimates were obtained from the literature for four diseases for which ETS is a known risk factor. Fourth, the burden of the four diseases was estimated in terms of mortality and costs, across all 27 member states. The fifth and final step consisted in calculating the burden of ETS for each member state under each of the five policies.	- expected effect of the policies	- The most recent data (field work Oct-Nov 2006) from the Eurobarometer survey was used to estimate the fraction of the population exposed to ETS. - Heart disease costs - data from the British Heart Foundation - Lung cancer and chronic lower respiratory disease - data from the US National Cancer Institute (because costs were not available in the EU)		
Summary		1	1						

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	UK
Departement/ Agency	Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra)
Title of Impact Assessment	Impact Assessment of Environmental Noise Action Plans
Year	2009
Source	http://archive.defra.gov.uk/environment/quality/noise/environment/documents/actionplan/ia-noise-action-plan.pdf

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional Information	
3 options considered	

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	
								Additional information	
Reduce sound levels		1	Noise maps were used to determine, where certain thresholds will be reached; the actions taken are assumed to have a certain sound reduction.	Willingness-to-pay	Different sound reduction levels are given a certain price per dwelling; they identify (with noise maps) the areas where the noise is above a certain threshold, identify the number of households affected and then calculate the three options.	- The marginal impact of mitigation measures is constant across the different locations.	- Noise mapping data - "Sound level prices": the source given is a study by the European Commission	PWC study	
Summary		1							

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	UK
Departement/ Agency	Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra)
Title of Impact Assessment	Impact Assessment of Ban on Phosphorus In Domestic Laundry Cleaning Products
Year	2009
Source	No link available, yet download of the IA possible

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional information

Types of benefits (social impacts) Identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	
								Additional information	
Savings to water companies - they will use less energy and chemicals in the removal of phosphorus from sewage effluent.		1	Educated guesses about phosphorus emission from dishwashers based on the number of private dishwashers .	Cost savings to water industry	They calculated estimates of the reduction of phosphorus discharged based on the number of dishwashers and other known figures. Based on these numbers and the data about the costs of the water plants the cost reductions (of phosphorus removal requirement in sewage treatment plants) were calculated to get the benefits (=cost savings).		- Cost data from 41 United Utilities sewage treatment works - Number of dishwashers in the country		
Environmental quality of rivers will improve		1	River quality model called SIMCAT	Each km of river in good status has a value	SIMCAT simulates the water quality; a reduction of phosphorus was applied to the model which calculated how many kilometers of river switch to the status "good" due to the reduction. Each km is given a value (see assumptions)	- 7.5% of phosphorus in raw sewage entering sewage works is from DLCP - Benefits to rivers based on Water Framework Directive Good Ecological Status=€22.45k/km/yr (based on NERA calculations)		NERA Economic Consulting	
Summary		2	2						

Impact Assessment Profile

General Information

Country	UK
Departement/ Agency	Lead department or agency: Defra - Atmosphere and Local Environment Other departments or agencies: Welsh Assembly Government - Radioactivity and Pollution Prevention
Title of Impact Assessment	EU Directive to limit Petrol Vapour Emissions from Fuelling of Service Stations
Year	2011
Source	http://www.lalibrary.bis.gov.uk/uploads/d/DEFRA1253%20Final%20IA%20PVRII.pdf

Analytical Framework used

1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional information	2 options including do nothing	Interesting: avoiding the failure to comply with EU law is listed as a benefit
-------------------------------	--------------------------------	--

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Method used to assess the desired effect of a policy option		Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	Additional information
		Quantified	option						
Reductions in impacts caused by VOCs, particularly those related to ozone exposure		1	1	Damage cost functions; Avoided damage costs from reduced VOC emissions				Entec report	In the IA itself detailed information about the calculation is missing.
Reductions in climate change effects caused by the global warming potential of the VOCs released		1	1	Shadow price of carbon (SPC)				Entec report	In the IA itself detailed information about the calculation is missing.
Summary		2	2						

Impact Assessment Profile

General Information

Country	UK
Departement/ Agency	Department of Health
Title of Impact Assessment	Impact assessment of principle for quality neonatal services
Year	2009
Source	http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/documents/digitalasset/dh_115846.pdf

Analytical Framework used

1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional information

3 options including "do nothing"	
----------------------------------	--

								External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	
Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source		Additional information
Improve clinical neonatal outcomes with reductions in neonatal mortality		1	The number of additional survivors is calculated based on the assumed surviving rates.	QALY	Estimate of the lifetime benefit of neonates saved using quality adjusted lifetime measure. The number of additional survivors is multiplied with the "value" of the new born (dependent on the expected years he lives survival rate x life expectancy), using the QALY-method; different levels of birth weight get different coefficients (dependend on the severity of disability).	- QALY valued at 60,000 pound - Assumption about the rate of additional survivors (for two groups of new born)	- Different studies, National Office of Statistics - Data from the Department of Health		
Summary		1							

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	UK
Department/ Agency	Departement of Health
Title of Impact Assessment	Impact Assessment of a National Screening for abdominal aortic aneurysms
Year	2008
Source	http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/documents/digitalasset/dh_086044.pdf

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional information	
4 options including do-nothing	At first stage a much broader variety of options was considered

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	Additional information
Increase the detection of AAA's		1	The study shows that the increase of the detection of AAA's, the provision of information about AAA's to doctors and patients etc. decrease mortality rates.	QALY	Assuming different mortality rates then convert this into QALYs by using an estimate of the mean age of a men undergoing such a surgery	- 1 QALY=40,000 pounds - Differential mortality rates and average life years gained	A medical study about the subject	The study, although it seems, that they just use it, it was not specifically done for the IA.	
Summary		1							

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	USA
Department/ Agency	Department of Justice: Disability rights section of the civil rights division
Title of Impact Assessment	Americans with Disabilities Act Title II Regulations Nondiscrimination on the Basis of Disability in State and Local Government Services
Year	2010
Source	http://www.ada.gov/regqs2010/titleII_2010/titleII_2010_regulations.pdf

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	The negative value (benefits minus costs) is put into relation with the willingness to pay method; interesting approach!

Additional information	
	Very detailed supplement with all types of buildings for the calculation of the costs.

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	
								Additional information	
Time saved for affected disabled persons		1	Effect is calculated based on the assumptions (number of people affected, number of times a toilet is used, saved time per toilet use)	time saved*hourly wage	The monetized benefits are basically calculated from the assumptions: # of disabled*# toilet use*saved time*hourly wage	- Number of people affected - Number of times a toilet is used - Saved time (i.e. waiting for assistance) - Hourly wage	- Studies - Information from other departments (such as hourly wage from the Department of Labor)	HDR/HLB Decision Economics, Inc. (HDR)	
Increase in one's personal sense of dignity/decrease in possibly humiliating incidents due to accessibility barriers.		1	Using only time saved as a benefit no break-even was reached between costs and benefits. Thus, the IA calculates the value of one non-humiliating toilet visit.	willingness to pay	To break even, a toilet visit without humiliation and with safety for disabled people should be worth \$2.20 (difference between costs and benefits calculated divided by the number of toilet visits). The study states, (based on the authors experience/knowledge) that this figure approximates, and probably understates, the value wheelchair users place on safety, independence, and the avoidance of stigma and humiliation in this context. Thus the benefits outweigh the costs.	- The calculated difference from the benefit above and the costs - Number of people affected - Number of times a toilet is used	- See above		
Summary		2							

Impact Assessment Profile

General Information

Country	USA
Departement/ Agency	Office of Energy Efficiency and Renewable Energy, Department of Energy.
Title of Impact Assessment	Energy Conservation Program: Energy Conservation Standards for Residential Water Heaters, Direct Heating Equipment, and Pool Heaters; Final Rule
Year	2010
Source	http://www1.eere.energy.gov/buildings/appliance_standards/residential/pdfs/htg_products_finalrule_notice.pdf

Analytical Framework used

1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional information

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	Additional information
Reduction of CO2		1	The energy savings for three different heating products are calculated based on the better efficiencies that will result from the energy conservation program.	Social cost of Carbon (SCC)	The Social Cost of Carbon (SCC) measures the full cost of an incremental unit of carbon (or greenhouse gas equivalent) emitted now, calculating the full cost of the damage it imposes over the whole of its time in the atmosphere.	- Energy savings, and resulting CO2 savings	- Data from the Air Conditioning, Heating, and Refrigeration Institute (AHRI)		
Summary		1							

Impact Assessment Profile

General Information

Country	USA
Departement/ Agency	Assessment and Standards Division Office of Transportation and Air Quality U.S. Environmental Protection Agency
Title of Impact Assessment	Final Rulemaking to Establish Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards and Corporate Average Fuel Economy Standards Regulatory Impact Analysis
Year	2010
Source	http://epa.gov/oms/climate/regulations/420r10009.pdf

Analytical Framework used

1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional information

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	
								Additional information	
Reduction of CO2 emissions		1	A simulation model is used to calculate the effect of the new standards (published and accepted simulation models)	Social cost of carbon (SCC)	The Social Cost of Carbon (SCC) measures the full cost of an incremental unit of carbon (or greenhouse gas equivalent) emitted now, calculating the full cost of the damage it imposes over the whole of its time in the atmosphere.	- Fleet composition in the US - Projected car sales	- EPA data about the fleet composition - Historic vehicle sales/registration data		
Summary		1	1						

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	Australia
Departement/ Agency	Food Standards Australia New Zealand (FSANZ)
Title of Impact Assessment	COOL Revisited Benefit cost analysis of Country of Origin Labelling
Year	2005
Source	http://nzier.squeeze.egressive.com/sites/nzier.org.nz/files/COOL%20revisited.pdf

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	no quantification/monetising of the benefits

Additional information	
- It is a revision of a previous cost-benefit analysis - 2 options analysed	

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	Additional information
Health and safety benefits	no	no	Quantifying the costs and benefits of the current proposal is made difficult by limited information about the current market behaviour and changes that will result from the new standard. In such cases CBA can proceed by quantifying what it can, and seeing how large the unquantifiable benefits would have to be to justify proceeding with the proposal. This is the approach adopted here.	No method used - see left and right column for reasons	A cost benefit analysis would normally calculate costs and benefits to compare them. In this case the value of the benefits is difficult to calculate, as there are no readily available values to apply to such benefits as the "right to know". The analysis therefore concentrates on the costs which are more readily quantifiable, and uses these as a basis for estimating how big the benefits would have to be to justify incurring such costs.	Benefits should outweigh costs, but cannot be calculated as usual.	Only costs are considered in figures.	NZIER (a specialist consulting firm that uses applied economic research and analysis to provide a wide range of strategic advice to clients in the public and private sectors, throughout New Zealand and Australia (self description))	
Summary		0	0						

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	Australia
Department/ Agency	Commonwealth Department of Health and Ageing
Title of Impact Assessment	Cost-Benefit Analysis of Proposed New Health Warnings on Tobacco Products
Year	2003
Source	http://archive.treasury.gov.au/contentitem.asp?ContentID=794

Analytical Framework used		
1. Cost-Benefit		x
2. Cost-Effectiveness		
3. Multi-Criteria		
4. Other:		

Additional information

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	
								Additional information	
<p>Consumers: Benefits of longevity and improved health</p> <ul style="list-style-type: none"> - Value of increased length of life - Value of increased quality of life <p>(2 specific benefits, both are quantified and monetised)</p>	1	1	The effect of health warnings is calculated based on the assumption (reduction of 3%). Effects on health and life expectation are provided by researchers.	Disability-adjusted life year (DALY). One DALY is equivalent to one lost year of full health.	<p>Personal health benefits are a function of length and quality of life. The effect of tobacco consumption on lifetime and DALYs are calculated.</p> <p>The basic value needed is the value of a life year. Premature deaths results in the loss of an average number of years of life. The cost of these lost years can then be factored up to account for the associated loss of quality of life before the early death occurs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - They assume a value for a healthy life year to be \$87,500 (DALY - disability-adjusted life year). They derive the value from the literature (different studies, and then they choose this value as it seems reasonable). - The proposed health warnings will reduce tobacco consumption by 3 per cent compared with status quo 	<ul style="list-style-type: none"> - Different literature (tobacco amount, percentage of smokers,) ; www.quit.org.au - Studies about quitting, which asked about the impact of warning signs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estimates of mortality and morbidity impacts of changes of tobacco consumption are provided by researchers of the University of Queensland for this report. 	
Summary	1	1							

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	Australia
Departement/ Agency	Safe Work Australia
Title of Impact Assessment	Decision Regulation Impact Statement for National Harmonisation of Work Health and Safety Regulations and Codes of Practice
Year	2011
Source	http://www.safeworkaustralia.gov.au/sites/SWA/about/Publications/Documents/617/Decision_RIS_%20National_Harmonisation_WHS_Regs_Codes.pdf

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional information	
2 options (1 being the status quo)	Rankings from a survey are transformed into dollars, see key assumptions

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	Additional information
Reducing compliance costs for business		1	Qualitative description based on a consultation process, survey for the quantitative part	Willingness to pay	There is a large part of qualitative results, based on consultations. The quantitative part is based on a survey, where companies had to rank both costs and benefits on a scale of zero (no change), one (minor) and two (significant). These rankings were then assigned to dollar values.	- Dollar values can be assigned to the different rankings. The typical respondent is assumed to have used consistent weights for costs and benefits.	Consultation, online survey	Deloitte Access Economics	
Improving efficiency for regulatory agencies		1	Same methods (qualitative results came from the consultation process, quantified results from the survey)	see left				Deloitte Access Economics	
Improving safety outcomes		1	Same methods (qualitative results came from the consultation process, quantified results from the survey)	see left				Deloitte Access Economics	
Summary		3							

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	Australia
Departement/ Agency	Equipment Energy Efficiency Committee under the auspices of the Ministerial Council on Energy
Title of Impact Assessment	Decision Regulatory Impact Statement: Minimum Energy Performance Standards (MEPS) for Air Conditioners: 2011
Year	2010
Source	http://www.ret.gov.au/Documents/mce/documents/AC%20MEPS%202011%20Decision%20RIS%20Final%2017%20December%202010.pdf

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional information	Other options to meet similar objectives were already analysed in a former RIS; here only one regulatory action is considered (which already exists - the standards are to be adjusted); 4 options of an adjustment to the existing level are analysed.	A summary of all submissions (statements from industry etc.) is included in the study.
-------------------------------	---	--

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)? Additional information	
Reduce energy consumption and greenhouse gas emissions from air conditioners		1	To calculate the energy consumption under the BAU and MEPS scenarios, a detailed and elaborate stock model of air conditioner units installed and operating was developed. The number of operating units in a particular year is a function of existing stock, replacements and new sales.	Avoided consumer electricity purchase costs	The difference between the energy consumption is then monetised.	- Estimates of stock and sales were made for all Australia. - The life span of typical air conditioners - Emission costs are integrated in the energy prices		The entire study is conducted by energy consult, Australia.	
Summary		1							

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	Australia
Departement/ Agency	COAG Standing Council on Environment and Water
Title of Impact Assessment	Packaging Impacts Consultation Regulation Impact Statement
Year	2011
Source	http://www.ephc.gov.au/sites/default/files/Packaging%20Impacts%20Consultation%20RIS%20-%20December%202011_ISBN%20updated%20201211.pdf

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional information	
4 options, some options contain sub-options - each option and list implications is described in detail	After this document submissions by interested parties were still to be send to the Standing Council on Environment and Water Secretariat
Consultation of stakeholders was done	

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	Additional information
Increase packaging recovery rates		1	Based on the assumptions and the effects of the different options the projected higher recovery rates are calculated (see external support).	Avoided costs (f.e. for landfill operating, for operating landfills, for litter clean up) Market value for the recovered material	The avoided costs (see left) and the market values were calculated by PwC based on the recovery rates for the different options calculated by Wright Corporate Strategy.	- Evaluation period: 24 years - The packaging consumption projections are the same for all options and are based on population projections and historical packaging consumption growth rates. - Due to the lack of data on actual litter quantities at a national level, litter projections are an estimate based on the proportion of packaging that could be available to be littered.		PricewaterhouseCoopers (PwC) undertook the cost-benefit analysis For recycling performance: Wright Corporate Strategy	
Summary		1							

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	Australia
Departement/ Agency	Department of Infrastructure and Transport
Title of Impact Assessment	Final Regulation Impact Statement for Review of Euro 5/6 Light Vehicle Emissions Standards
Year	2010
Source	http://ris.finance.gov.au/files/2011/07/02/RIS-Euro-5-6.pdf

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	x
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	

Additional information	
	6 options

Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	Additional information
Improve urban air quality		1	The first step is to quantify the emissions of pollutants for the scenarios under investigation and to estimate the tons of emissions saved for each vehicle standards option (based on models; see external support).	Avoided health costs	The step after measuring the emissions is to establish a value for an average health cost (\$ per tonne of emissions) from existing studies. The final step is to calculate the total health benefit (or health cost avoided) by multiplying tons of emissions saved by unit value(s) for health costs. The methodology employed to estimate the health benefits is described by the following formula: Avoided Health Cost (\$) = Emissions Saved (tons) x Unit Health Cost (\$)	- Average fleet travel behaviour remains roughly the same as now - The average vehicle life was assumed to be 17 years. - Monetary values (measured as \$/ton) can be assigned to individual pollutants. (The dollar values are derived from an assessment of human morbidity and mortality.)	- BITRE Estimates - EC (European Commission) estimates serve as a source - different studies about health costs	The RIS incorporates a cost-benefit-analysis undertaken by the Bureau of Infrastructure, Transport and Regional Economics (BITRE). DIT also acknowledges the assistance of the Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities (DSEWPC) and a number of State environment agencies in the preparation of the RIS.	
Summary		1							

Impact Assessment Profile

General Information	
Country	GER
Departement/ Agency	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Title of Impact Assessment	Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes
Year	2012
Source	please specify

Analytical Framework used	
1. Cost-Benefit	
2. Cost-Effectiveness	
3. Multi-Criteria	
4. Other:	Erklärung der einzelnen Gesetzesänderungen

Additional information	
Die Kosten sind quantifiziert (Erfüllungsaufwand), und das umfangreich/detailliert; Nutzen hingegen nicht.	

Summary	Types of benefits (social impacts) identified	Monetised	Quantified		Method used to assess the desired effect of a policy option	Method used for quantification/ monetisation	Method specified	Key assumptions	Data source	External support: Does the assessment draw on external support (contracted research)?	Additional information
			Quantified	Method used to assess the desired effect of a policy option							
	Begrenzung des Risikos der Entstehung und Ausbreitung von Antibiotikaresistenzen		nein	nein							
			0	0							

8.3 Beispiele der zusammenfassenden Darstellung der GFAs

Summary: Intervention & Options

Department /Agency: Defra	Title: Impact Assessment of Ban on Phosphorus In Domestic Laundry Cleaning Products	
Stage: Final	Version: 21	Date: 21th Sept 2009
Related Publications: Consultation on options for controls of phosphorus in domestic Laundry cleaning products in England. February 2008		

Available to view or download at:

Contact for enquiries: Andrzej Nowosielski

Telephone: 0207 238 5864

What is the problem under consideration? Why is government intervention necessary?

Almost half of the rivers in England and Wales do not meet the Water Framework Directive phosphorus standard for Good Status. Phosphorus pollution can cause eutrophication. The most significant sources of phosphorus are sewage works, agriculture and diffuse pollution such as misconnections, storm overflows and small scale sewage treatment. Domestic laundry cleaning products contribute 3-4% of phosphorus pollution load to the freshwater environment. A ban will contribute to the reduction of phosphorus pollution and reduce the energy and chemicals used by the water industry in phosphorus removal from sewage effluent. The impacts on the water environment and the costs imposed on water companies to deal with phosphorus from detergents are external costs imposed by domestic laundry cleaning product manufacturers on society. Intervention is needed address these costs.

What are the policy objectives and the intended effects?

The objective of the policy is to contribute to the reduction of phosphorus in the WFD aquatic environment in the most cost-effective manner. The reduction of phosphorus from this policy alone will not significantly alter compliance with phosphorus objectives but together with other phosphorus reduction measures is an important step in improving water quality. The resultant reduction in the use of resources for sewage treatment will reduce costs and the environmental impact of the treatment process. The policy would also apply the 'polluter pays principle' in stopping pollution at source.

What policy options have been considered? Please justify any preferred option.

Policy options: 1) Reference case, 2) Voluntary ban on sales of DLPS containing significant amounts of phosphate 3) Ban on sales of all DLCPs containing more than 0.4% phosphorus by 2015.

The preferred option is (3) as this will reduce phosphorus pollution at source and implement the polluter pays principle. The voluntary option was rejected by industry and was therefore not considered in detail in this impact assessment.

When will the policy be reviewed to establish the actual costs and benefits and the achievement of the desired effects? 2020 - to allow time for environmental effects to be confirmed by Environment Agency monitoring.

Ministerial Sign-off For final proposal/implementation stage Impact Assessments:

I have read the Impact Assessment and I am satisfied that, given the available evidence, it represents a reasonable view of the likely costs, benefits and impact of the leading options.

Signed by the responsible Minister:



Summary: Analysis & Evidence

Policy Option: 3	Description: Regulation on the phosphorus content of domestic laundry cleaning products
-------------------------	--

COSTS	ANNUAL COSTS	Description and scale of key monetised costs by 'main affected groups' the affected groups are manufacturers of domestic laundry cleaning products containing phosphorus and their customers who will bear the costs of the change. These costs assume reduction to at least 0.4% of phosphorus for all DLCPs.		
	One-off (Transition) Yrs			
	£ 10-15 million	15		
	Average Annual Cost (excluding one-off)			
	£ 5-8 million	Total Cost (PV)		£ 68-107 million
Other key non-monetised costs by 'main affected groups'				

BENEFITS	ANNUAL BENEFITS	Description and scale of key monetised benefits by 'main affected groups' Savings to water companies - they will use less energy and chemicals in the removal of phosphorus from sewage effluent. Environmental benefits - less phosphorus will be discharged to rivers reducing phosphorus pollution and allowing more WFD objectives to be achieved (See Annex 3 on Cost Benefit for details of source of figures).		
	One-off Yrs			
	£ 3 million	15		
	Average Annual Benefit (excluding one-off)			
	£ 5 – 10 million	Total Benefit (PV)		£ 59-123 million
Other key non-monetised benefits by 'main affected groups' A reduction in phosphorus pollution in most rivers and still waters. It is not possible to monetise this benefit but it will certainly contribute towards improving the aquatic environment and achieving water quality objectives. Some sites not specifically monitored for phosphorus will benefit significantly.				

Key Assumptions/Sensitivities/Risks Industry costs are difficult to determine due to commercial confidentiality - the costs are estimates based on figures provided by the water industry. The benefits to the environment are difficult to determine because of the unpredictable way that phosphorus can affect rivers.

Price Base Year 2008	Time Period Years 15	Net Benefit Range (NPV) £ -48 to £56 million	NET BENEFIT (NPV Best estimate) £ 4million
--------------------------------	--------------------------------	---	---

What is the geographic coverage of the policy/option?				England and Wales	
On what date will the policy be implemented?				2015	
Which organisation(s) will enforce the policy?				To Be Finalised	
What is the total annual cost of enforcement for these organisations?				£ Negligible	
Does enforcement comply with Hampton principles?				Yes	
Will implementation go beyond minimum EU requirements?				No	
What is the value of the proposed offsetting measure per year?				£	
What is the value of changes in greenhouse gas emissions?				£	
Will the proposal have a significant impact on competition?				No	
Annual cost (£-£) per organisation (excluding one-off)		Micro	Small	Medium	Large
Are any of these organisations exempt?		No	No	N/A	N/A

Impact on Admin Burdens Baseline (2005 Prices)					(Increase - Decrease)
Increase of	£	Decrease of	£	Net Impact	£

Key: Annual costs and benefits: (Net) Present

Summary: Intervention & Options

Department /Agency: Department of Health	Title: Impact Assessment of Principles for Quality Neonatal Services	
Stage: Final Proposal	Version: 11.0	Date: 22 September 2009
Related Publications: Toolkit for Quality Neonatal Services		

Available to view or download at:

<http://www>.

Contact for enquiries: Allison Binns

Telephone: 020 797 24143

What is the problem under consideration? Why is government intervention necessary?

In 2007, the total number of registered neonatal deaths in England and Wales was 2,282, a decrease of two per cent since 2000. However, demand for neonatal services has continued to increase with admissions increasing by nine per cent between 2006-07 and 2007-08.

A joint DH and NHS taskforce was set up following an NAO review of neonatal services in England. It is envisaged that national quality principles developed by the taskforce will enable health authorities to work together to implement recommendations made by the NAO and address workforce shortages to reduce neonatal mortalities.

What are the policy objectives and the intended effects?

The policy objectives are to improve clinical neonatal outcomes with reductions in neonatal mortality and ensure equity in service provision across the neonatal networks.

The role of the taskforce will be to support and facilitate the development of principles to improve neonatal services for premature and sick newborn babies and their families. National quality principles will address and improve issues concerning workforce, transfers, surgery and data collection. It will also develop a commissioning framework to increase the quality of perinatal and specialist neonatal care across the NHS.

What policy options have been considered? Please justify any preferred option.

The following options have been considered:

1. Do nothing - no additional recruitments to add to existing workforce.
2. Preferred option: develop a neonatal toolkit, which includes a set of principles (the Principles) and commissioning guidance, which allow local implementation to meet the needs of the local population and the means to monitor services to determine where improvements are made at a local level.
3. Provide national quality principles for implementation at the national level.

When will the policy be reviewed to establish the actual costs and benefits and the achievement of the desired effects?

There will be staged costs which will develop following implementation in 2010. Data collections will begin to inform in 2011 and benefits achieved each year with reductions in neonatal mortality.

Ministerial Sign-off For SELECT STAGE Impact Assessments:

I have read the Impact Assessment and I am satisfied that, given the available evidence, it represents a reasonable view of the likely costs, benefits and impact of the leading options.

Signed by the responsible Minister:



Date: 27.10.09.

Summary: Analysis & Evidence

Policy Option: 2

Description: Develop commissioning framework, supported by national quality principles, allowing local implementation to improve clinical outcomes

COSTS	ANNUAL COSTS		Description and scale of key monetised costs by 'main affected groups' One-off costs include training costs for workforce expansion and backfilling. This is accrued over a period of 3 years. Annual costs include paybill costs and other overheads to deliver workforce measures recommended in the national quality principles, and non-pay costs to the health service to treat additional survivors.
	One-off (Transition)	Yrs	
	£ 102.4m	3	
	Average Annual Cost (excluding one-off)		
	£ 89.4m	Total Cost (PV) £ 996.7m	
Other key non-monetised costs by 'main affected groups' Cost of communicating the Principles and commissioning tools to neonatal networks, Primary Care Trusts and Strategic Health Authorities.			

BENEFITS	ANNUAL BENEFITS		Description and scale of key monetised benefits by 'main affected groups' Estimate of the lifetime benefit of neonates saved using quality adjusted life years measure (based on a 10 per cent annual reduction in mortality rates for neonates with very low birthweight and low birthweight). The value of a life saved is treated as a wider societal benefit rather than a saving to the NHS in this IA.
	One-off	Yrs	
	£ nil		
	Average Annual Benefit (excluding one-off)		
	£ 21.3m	Total Benefit (PV) £ 1.4 billion	
Other key non-monetised benefits by 'main affected groups' Reduced neonatal mortality rates; achievement of greater equity across the neonatal networks in the provision and level of care given to neonates; and attainment of recommended workforce levels to minimise transfers of neonates outside their home unit when the reason for doing so is staff shortage.			

Key Assumptions/Sensitivities/Risks QALY's valued at £60k. The adjusted costs are inflated to 2009-10 prices using the Consumer Price Index to reflect changes over time.

Price Base Year 2009	Time Period Years 10	Net Benefit Range (NPV) £	NET BENEFIT (NPV Best estimate) £ 380.5m
-------------------------	-------------------------	------------------------------	--

What is the geographic coverage of the policy/option?	England			
On what date will the policy be implemented?	2010			
Which organisation(s) will enforce the policy?	N/A			
What is the total annual cost of enforcement for these organisations?	£ N/A			
Does enforcement comply with Hampton principles?	No			
Will implementation go beyond minimum EU requirements?	No			
What is the value of the proposed offsetting measure per year?	£ N/A			
What is the value of changes in greenhouse gas emissions?	£ N/A			
Will the proposal have a significant impact on competition?	No			
Annual cost (£-£) per organisation (excluding one-off)	Micro	Small	Medium	Large
Are any of these organisations exempt?	No	No	N/A	N/A

Impact on Admin Burdens Baseline (2005 Prices)			(Increase - Decrease)		
Increase of	£	Decrease of	£	Net Impact	£

Key: Annual costs and benefits: Constant Prices (Net) Present Value

Summary: Analysis & Evidence

Policy Option: 3

Description: Provide national quality principles for implementation at the national level.

COSTS	ANNUAL COSTS		Description and scale of key monetised costs by 'main affected groups' One-off costs include training costs for workforce expansion and backfilling. This is accrued over a period of 3 years. Annual costs include paybill costs and other overheads to deliver workforce measures recommended in the national quality principles, and non-pay costs to the health service to treat additional survivors.
	One-off (Transition)	Yrs	
	£ 102.4m	3	
	Average Annual Cost (excluding one-off)		
	£ 89.4m		Total Cost (PV) £ 996.7m
Other key non-monetised costs by 'main affected groups' Implementing principles at a National level will be difficult since they are not mandatory.			

BENEFITS	ANNUAL BENEFITS		Description and scale of key monetised benefits by 'main affected groups' Estimate of the lifetime benefit of neonates saved using quality adjusted life years measure (based on a 10 per cent annual reduction in mortality rates for neonates with very low birthweight and low birthweight). The value of a life saved is treated as a wider societal benefit rather than a saving to the NHS in this IA.
	One-off	Yrs	
	£ nil		
	Average Annual Benefit (excluding one-off)		
	£ 21.3m		Total Benefit (PV) £ 1.4 billion
Other key non-monetised benefits by 'main affected groups' Reduced neonatal mortality rates; greater equity across neonatal networks in the provision and level of care given to neonates; and attainment of recommended workforce levels to minimise transfers of neonates outside their home unit when the reason for doing so is staff shortage.			

Key Assumptions/Sensitivities/Risks QALY's valued at £60k. The adjusted costs are inflated to 2009-10 prices using the Consumer Price Index to reflect changes over time.

Price Base Year 2009	Time Period Years 10	Net Benefit Range (NPV) £	NET BENEFIT (NPV Best estimate) £ 380.5m
-------------------------	-------------------------	-------------------------------------	--

What is the geographic coverage of the policy/option?	England			
On what date will the policy be implemented?	2010			
Which organisation(s) will enforce the policy?	N/A			
What is the total annual cost of enforcement for these organisations?	£ N/A			
Does enforcement comply with Hampton principles?	No			
Will implementation go beyond minimum EU requirements?	No			
What is the value of the proposed offsetting measure per year?	£ N/A			
What is the value of changes in greenhouse gas emissions?	£ N/A			
Will the proposal have a significant impact on competition?	No			
Annual cost (£-£) per organisation (excluding one-off)	Micro	Small	Medium	Large
Are any of these organisations exempt?	No	No	N/A	N/A

Impact on Admin Burdens Baseline (2005 Prices)			(Increase - Decrease)		
Increase of	£	Decrease of	£	Net Impact	£

Key: Annual costs and benefits: Constant Prices (Net) Present Value