

Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen

Werner Bussmann | Am 22. – 24. Mai 2002 fand in Kiel eine Tagung zum Thema «real existierende» Gesetzesevaluation statt. Dabei wurde am Beispiel verschiedener europäischer Länder und der USA über die Möglichkeit einer Institutionalisierung der Gesetzesevaluation und deren Auswirkungen diskutiert.

Die von Professor Ulrich Karpen (Universität Hamburg) initiierte und von ihm geleitete Tagung befasste sich mit der «real existierenden» Gesetzesevaluation, für die sich in Deutschland der Begriff Gesetzesfolgenabschätzung eingebürgert hat.¹ In diesem Beitrag werden die Begriffe Gesetzesevaluation/Gesetzesfolgenabschätzung (GE/GFA) parallel verwendet. Vorgelegt wurden Beispiele aus den Niederlanden, den USA, Österreich, der EU, zwei deutschen Bundesländern und der Schweiz. Gestützt auf diese Länderbeispiele sowie auf weitere Beiträge über die interdisziplinäre Zusammenarbeit, die externe Beratung sowie die Beteiligung von Verbänden an der GE/GFA wurden an der Tagung die Möglichkeiten einer Institutionalisierung der GE/GFA in Deutschland erörtert. Während sich die Tagung aufgrund der Thematik und den Teilnehmenden auf Deutschland konzentrierte, behandelt dieser Bericht die Institutionalisierung der GE/GFA in anderen Ländern und in der Schweiz und konzentriert sich anschliessend auf spezifische Aspekte, vor allem im Vergleich Deutschland – Schweiz.

1 Ausländische Beispiele der Institutionalisierung der GE/GFA

In den Niederlanden (Bärbel Dorbeck-Jung) wurde die GE/GFA in mehreren Schritten eingeführt und seither intensiviert – ungeachtet der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Regierungen. Im Bereich der prospektiven GE/GFA erfolgt eine Überprüfung der von den Ministerien vorgelegten Gesetzesentwürfe durch einen interministeriellen Ausschuss, in welchem das Wirtschafts-, das Raumplanungs- und das Justizministerium vertreten sind. Dabei werden namentlich die Notwendigkeit und die allfälligen Nebenfolgen des Erlasses in einem «quick scan» erfasst und Kosten und Nutzen einander gegenübergestellt. Soweit erforderlich werden auch KMU- und Umweltverträglichkeit sowie Handhabbarkeit und Umsetzbarkeit eingehender abgeklärt. Was die retrospektive GE/GFA angeht, gibt es dafür mehrere Ansatzpunkte (interministerielle Kommissionen, Fachministerien, externe Experten/Expertinnen, den Rechnungshof) und eine reiche Praxis.

In Österreich (Heinz Anderwald) haben sich auf Bundesebene und in den Bundesländern Initiativen entwickelt, wobei Aufgaben der GE/GFA pragmatisch von bereits bestehenden Institutionen (in prospektiver Hinsicht z.B. den mit der Gesetzesvorbereitung beauftragten Verfassungsdiensten, in retrospektiver Hinsicht z.B. den Rechnungshöfen) wahrgenommen werden.

Der Beitrag über die EU (Rolf Wägenbaur) beschränkte sich auf die prospektive GE/GFA. Die bestehende Kritik an der Qualität der EG/EU-Rechtsetzung in Bezug auf Verständlichkeit, Umsetzbarkeit, KMU-Verträglichkeit, Autonomieschonung u.a.m. hat zu mehreren Bestrebungen um Verbesserungen geführt. Die in der EU für die Verwaltung zuständigen Ministerkonferenz beauftragte eine Expertengruppe unter dem Vorsitz von M. Mandelkern (Frankreich) mit der Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens. Diese hat in ihrem Schlussbericht (Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report, 13 November 2001/Der Mandelkern-Bericht. Auf dem Weg zu besseren Gesetzen; auch auf Internet verfügbar) zur Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens einen Aktionsplan mit mehreren Pfeilern verabschiedet (insb. jährliche Berichterstattung über das Gesetzgebungsverfahren, Anforderungen an das Vernehmlassungsverfahren [Begutachtungsverfahren], Vorschläge für Rechtsvereinfachung, Kodifizierung und bessere Zugänglichkeit).

Der Beitrag über die USA (Michael Fehling) konzentrierte sich auf die Präsentation der Aktivitäten des Congressional Budget Office (CBO) zur Abschätzung der finanziellen Folgekosten für den Bund, die Staaten, die Gemeinden [Kommunen] und die Wirtschaft auf Grund der Vorschriften des Unfunded Mandates Reform Act von 1996. Das CBO nimmt mit relativ geringem zeitlichem Aufwand und auf sehr pragmatische Art und Weise Folgekostenschätzungen vor; wo solche Schätzungen fehlen, ist eine Rückweisung der Gesetzesvorlage möglich. Die retrospektive GE/GFA in den USA auf Bundesebene (z.B. General Accounting Office, Government Performance and Results Act von 1993) und auf Ebene der Staaten wurde nicht behandelt.

2 GE/GFA in der Schweiz

Luzius Mader eröffnete seine Ausführungen über die GE/GFA in der Schweiz mit einigen begrifflichen Klärungen. Im Gegensatz zu mehreren anderen Referenten und Referentinnen, welche den Begriff sehr breit verwendeten (zum Teil als Synonym für die rechtliche Überprüfung [Normprüfung/ Rechtsförmigkeitsprüfung], zum Teil auch als die bloss intuitive, häufig nicht erfahrungsgeleitete und unsystematische Abschätzung der Wirkungen durch die für die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs zuständige Instanz),

plädierte er für eine engere Fassung des Begriffs. GE/GFA wird in diesem Sinne verstanden als methodische, in der Regel wissenschaftlich unterstützte Auseinandersetzung mit den Folgen/Wirkungen der Gesetzgebung.

GE/GFA ist ein interdisziplinäres Unterfangen, das oft ein ökonomisches, soziologisches oder politikwissenschaftliches Handwerkszeug voraussetzt. Das resultierende Wissen erlaubt in der Regel nicht, Wirkungsbezüge zu «beweisen», und es vermittelt in diesem Sinne keine unanfechtbaren Beweise. Es erhöht aber die Plausibilität von Aussagen über die Wirkungen.

Nach den Aussagen von Luzius Mader hat die Institutionalisierung der GE/GFA in der Schweiz einen beachtlichen Grad erreicht. Belege dafür sind Artikel 170 der schweizerischen Bundesverfassung (Sicherstellung der Wirksamkeitsüberprüfung als Aufgabe der Bundesversammlung), die Vorschrift zur prospektiven GE/GFA im Geschäftsverkehrsgesetz (Art. 43), die recht häufigen Evaluationsklauseln und Versuchserlasse [Experimentalgesetze] (vgl. <http://www.ofj.admin.ch/d/index.html> >Evaluation>Evaluationsklauseln) sowie die Organe, zu deren Pflichtenheft die GE/GFA gehört (Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Eidgenössische Finanzkontrolle).

Die Praxis entspricht gemäss der Aussage von Luzius Mader allerdings nicht den Erwartungen, die man auf Grund des Standes der rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen haben könnte. Er stützte sich dabei im Wesentlichen auf eine wissenschaftliche Bestandesaufnahme des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Zürich (Widmer/Rüegg/Neuenschwander 2001). Darin wird konstatiert, dass die GE/GFA hauptsächlich in den Departementen/Ämtern [Ministerien] angesiedelt ist, wobei auf externe Experten und Expertinnen [Sachverständige] zurückgegriffen wird. Festgestellt wird auch eine Zunahme des Volumens und der Qualität von Evaluationen, gleichzeitig aber auch eine sehr disparate Praxis. Organisationell ist das Optimum noch nicht erreicht, ablesbar an institutionellem Gerangel und an internen Reorganisationen. Die Ausstattung mit Ressourcen (Personal, finanzielle Mittel für Aufträge) ist je nach den Dienststelle sehr unterschiedlich. In der Studie wird ferner festgestellt, dass die Einbindung der GE/GFA in Entscheidungsprozesse noch nicht optimal ist.

Luzius Mader zeigte sich aus drei Gründen optimistisch über die Entwicklungsaussichten der GE/GFA. Erstens wird zurzeit Artikel 170 BV auf Ebene Parlament (Parlamentsgesetz) und Exekutive (Generalsekretärenkonferenz) umgesetzt. Zweitens sind durch Nationale Forschungsprogramme und durch die bisherige Ressortforschung des Bundes die nötigen Evaluationskapazitäten geschaffen worden und zwar sowohl quantitativ, als auch qualitativ (Evaluationsstandards, Aus- und Weiterbildungsangebote).

Drittens existiert ein reger Austausch auf gesamtschweizerischer Ebene (Schweizerische Evaluationsgesellschaft SEVAL) und auf Ebene der Verwaltungsstellen des Bundes (Netzwerk «Evaluation in der Bundesverwaltung»).

In seinen abschliessenden Bemerkungen plädierte Luzius Mader für realistische Erwartungen an die Leistungskraft von GE/GFA, für eine pluralistische institutionelle Evaluationslandschaft (keine Exklusivitätsansprüche für GE/GFA), für eine enge Verbindung zwischen prospektiver und retrospektiver GE/GFA, für eine Hauptverantwortung der Ämter [Fachministerien] im Bereich der GE/GFA sowie für eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament.

Nach dieser Übersicht über die Beiträge zu einzelnen Ländern konzentriert sich die Berichterstattung nun auf spezifische Aspekte der GE/GFA, vor allem im Vergleich Deutschland – Schweiz.

3 Parlamentarische Regierung und Konkordanz: Unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Gesetzgebung

Der Gesetzgebungsprozess in der Schweiz unter den Bedingungen der Konkordanz zeichnet sich durch umfangreiche Konsultations- und Bereinigungsverfahren (Arbeitsgruppen/parlamentarische Kommissionen [Ausschüsse], Vernehmlassungsverfahren [Begutachtungsverfahren], Mitberichtsverfahren [Umlaufverfahren], Beratung in den beiden Parlamentskammern und damit durch eine vergleichsweise lange Verfahrensdauer (sechs und mehr Jahre) aus. Der lange Prozess bietet in gesetzestechnischer Hinsicht durchaus auch Vorteile: Auswertung der bestehenden Erfahrungen, Vernehmlassungen mit breitem und prinzipiell offenem Adressatenkreis, zweisprachige Gesetzesredaktion, sorgfältige rechtliche und sprachliche Prüfung des Entwurfs, einigermaßen aussagekräftige Angaben über die Auswirkungen u. a. m.

Im deutschen Regierungssystem, das dem so genannten «Westminster-Modell» nachgebildet wurde, wird die Regierung auf Grund der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse bestimmt. Auf Grund des in der Exekutive konzentrierten Vorsitzes der Regierungspartei verfügt das Parlament zudem politisch über leicht schlechtere Karten. Der Gesetzgebungsprozess wird durch ganz andere Voraussetzungen geprägt: Aktionismus (neue Regierungen zeigen ihre politische Tatkraft mit neuen Gesetzen oder umfangreichen Gesetzesänderungen), Zeitdruck (Erarbeiten von Gesetzesentwürfen innert kürzester Frist), einem rechtlich nicht geregelten Vernehmlassungsverfahren [Begutachtungsverfahren] sowie häufig einem nur selektiven Einbezug der Organisationen der Betroffenen und einer nur

zurückhaltend ausgeübten Kontrolle durch das Parlament (Ausnahme: bei parteipolitisch anders als der Bundestag dominierten Bundesrat [Länderkammer]. In gesetzestechnischer Hinsicht überwogen an der Tagung die kritischen Kommentare: rasche und manchmal nicht ausreichend sorgfältige Gesetzesredaktion, keine Überprüfung der Gesetzesentwürfe auf sprachliche Aspekte durch Personen mit entsprechender fachlicher Spezialisierung, häufig nicht sehr aussagekräftige Darstellung der Auswirkungen des Gesetzes und nur in Ansätzen vorhandener Wille des Parlaments, eingehendere und besser begründete Angaben von der Regierung einzufordern.

In beiden Ländern ähnlich sind sich die von der Regierung und dem Parlament bei der Gesetzgebung wahrgenommenen Aufgaben. In Deutschland wie in der Schweiz werden Gesetzesentwürfe in ihrer sehr grossen Mehrheit von der Regierung erarbeitet. Es fehlen quantitative Angaben darüber, welchen Anteil die auf Grund von parlamentarischen Initiativen erarbeiteten Gesetzesentwürfe an der Gesamtzahl der Gesetzesentwürfe beider Länder einnehmen. Ähnliches gilt für das Ausmass formell und materiell bedeutender Änderungen durch das Parlament. In qualitativer Hinsicht ist aber festzustellen, dass an der Tagung in mehreren Aussagen die Rolle des deutschen Parlaments als nicht erheblich eingestuft wurde, was in dieser Form für die Schweiz nicht zutrifft. Die eidgenössischen Räte bedienen sich immer häufiger des Instruments der parlamentarischen Initiative, stellen Volksinitiativen eigene Gegenvorschläge gegenüber oder nehmen an den ihnen vom Bundesrat unterbreiteten Verfassungs- und Gesetzesentwürfen tief greifende Änderungen vor.

4 «Malaise» und «Lähmung» versus «Politikverdrossenheit» und «Gesetzgebungsflops»

In der schweizerischen Öffentlichkeit kristallisieren sich auf Bundesebene Probleme in Schlagwörtern wie «Malaise» und «Lähmung». Die negativen Gefühle und Befindlichkeiten beziehen sich auf Ohnmacht und Hilflosigkeit angesichts drängender Probleme, zu deren Lösung kein politischer Konsens besteht. Es gibt in der Schweiz mehrere Beispiele für sehr lange und/oder letztlich gescheiterte Gesetzgebungsverfahren, aber relativ wenige Beispiele für offenkundige Gesetzesmängel.

In Deutschland steht Anderes im Vordergrund: Lösungen werden zwar erarbeitet und zügig verabschiedet, aber es gibt erhebliche Zweifel darüber, ob sie die in sie gesetzten Erwartungen zu befriedigen vermögen. Deshalb stehen in Deutschland auch andere Schlagworte im Mittelpunkt: fehlende Akzeptanz von Regulierungen, fehlendes Vertrauen in die Problemlösungs-

fähigkeit durch «Recht», Politikverdrossenheit. An der Tagung in Kiel wurden zahlreiche Beispiele deutscher Gesetze angeführt, deren Notwendigkeit nicht erwiesen war, die offenkundige Fehler enthielten oder die auf Grund eines falsch abgeschätzten Verhaltens der Umsetzungsinstanzen oder der Normadressaten die erwarteten Wirkungen nicht erzielten oder gravierende Nebenwirkungen zeitigten (z.B. Zusammenbrechen der Gebrauchtwagenmarkts für ältere Fahrzeuge nach Einführung einer obligatorischen einjährigen Garantiefrist). Häufig müssen deshalb Gesetze «geflickt» (diplomatischer: «nachgebessert») werden.

5 Prospektive und retrospektive GE/GFA

An der Tagung wurde die prospektive und die retrospektive GE/GFA behandelt. Im Zentrum der Beiträge und der Diskussionen stand aber die prospektive GE/GFA. Auf Grund der Wahlperiode von vier Jahren und ihres unsicheren Ausgangs scheint in Deutschland der Gesetzgebungsprozess nicht sehr gut planbar. Der Einbezug der retrospektiven GE/GFA in den Gesetzgebungsprozess (zur Auswertung der Erfahrungen mit dem bisherigen Gesetz) ist deshalb schwierig. Das geringere Interesse an der retrospektiven GE/GFA aus dem Blick der Gesetzgebungslehre ist deshalb nachvollziehbar.

Die vielfältigen Forschungs- und Evaluationsaktivitäten in den Politikbereichen Deutschlands (z.B. Arbeitsmarkt, Hochschulen, Forschung, Innovation, Entwicklungszusammenarbeit) wurden nicht beleuchtet.

6 Rechtslehre, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

In mehreren Beiträgen und Voten wurde darauf hingewiesen, dass die prospektive Abschätzung und die retrospektive Erfassung der Wirkungen Methoden der Datenerfassung und -analyse, wissenschaftliche Konzepte (z.B. volkswirtschaftliche Wirkungen) und den Einbezug von Fachpersonen aus Wirtschafts- und Sozialwissenschaften erfordere und mit interdisziplinärer Zusammenarbeit verbunden sei.

Im Beitrag über die GE/GFA in den Niederlanden wurde gar die Vermutung geäußert, dass der dort vergleichsweise weit fortgeschrittene Ausbau der GE/GFA nebst dem Bestehen von Koalitionsregierungen auf den relativ starken Zuwachs an Ökonomen/Ökonominen sowie Politikwissenschaftlern und -wissenschaftlerinnen in der niederländischen Zentralverwaltung zurückzuführen sei. Jedenfalls dürfte die sehr starke Verbreitung von Juristen und Juristinnen in der Verwaltung eher einen hemmenden Faktor für den Ausbau der GE/GFA darstellen, es sei denn, die entsprechenden Fachleute würden durch Aus- und Weiterbildung für Wirkungsfragen und für

die Notwendigkeit des Bezugs entsprechenden zusätzlichen Fachwissens sensibilisiert.

7 Kriterien guter Gesetzgebung

In mehreren Beiträgen wurde die Qualität der Gesetzgebung und die Frage der entsprechenden Kriterien (Vereinbarkeit mit Völker- und EU-Recht, Verfassungsmässigkeit, Verständlichkeit, Ausführbarkeit u.v.a.m.) erwähnt. In den Niederlanden wurden die Kriterien guter Gesetzgebung in Form von Verwaltungsanweisungen niedergelegt. Luzius Mader wies darauf hin, dass die Frage der Gesetzeswirkungen nicht einfach ein weiteres Kriterium darstelle, sondern eine eigene Dimension bilde. Fragen der Verständlichkeit beispielsweise könnten ein wichtiger Faktor für die Umsetzung und damit für die Wirksamkeit eines Gesetzes darstellen.

8 Parlamentarische Verantwortung für die GE/GFA

Die Überlegungen zur Institutionalisierung der Wirkungskontrolle in Deutschland konzentrierten sich auf das Parlament. Dies entspricht auch der in Artikel 170 der schweizerischen Bundesverfassung niedergelegten Hauptverantwortung («Die Bundesversammlung sorgt dafür ...»), die allerdings keine exklusive Kompetenz beinhaltet. Dennoch sind aus der Sicht des Berichtstatters an der Tagung die auf die Exekutive zukommenden Herausforderungen und die Möglichkeiten verbandlicher Selbstorganisation (z.B. Mindeststandards der deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung für «gute Gesetzgebung» unter Einschluss der GE/GFA) sowie die Sensibilisierung durch Aus- und Weiterbildung zu wenig thematisiert worden.

Bei der Zuordnung der Verantwortlichkeit für die GE/GFA innerhalb des Parlaments wurden in der Schlussdiskussion vor allem die Legislativkommissionen [Fachausschüsse] erwähnt. Sie sollen bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung zur Sicherstellung der GE/GFA auf die Parlamentsdienste [wissenschaftlicher Dienst des Bundestages] zählen sowie die Dienstleistungen unabhängiger universitärer oder anderer Beratungsinstitute in Anspruch nehmen können.

9 Pentologie zur GE/GFA

Die von Professor Karpen umsichtig geplante und geleitete Tagung bildet den fünften (und vorläufig letzten) Teil einer eingehenden Befassung mit den Wirkungen von Gesetzen.² Die Beiträge der Tagung werden in Kürze im Rahmen eines vom deutschen Bundesministerium des Innern finanzierten Tagungsbandes zugänglich gemacht werden.

Anmerkungen

- 1 Die Schweizerische Verwaltungssprache weicht von der deutschen erheblich ab, was häufig zu Missverständnissen geführt hat (z.B. zur Behauptung, ein dem schweizerischen «Vernehmlassungsverfahren» analoges Vorgehen gäbe es im Ausland nicht). Aus diesem Grund werden in diesem Beitrag die der schweizerische Sprachverwendung entsprechenden deutschen Amtsbegriffe in eckige Klammern gesetzt.
- 2 Vgl. die folgenden Publikationen: Hof/Lübbe-Wolf 1999; Hill/Hof 2000; Hof/Schulte 2001; Rengeling/Hof 2001.

Literatur

- Hof, Hagen/Lübbe-Wolff Gertrud (Hgg.), 1999, Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen. Baden-Baden (Nomos).
- Hill, Hermann/Hof, Hagen (Hgg.), 2000, Wirkungsforschung zum Recht II. Verwaltung als Adressat und Akteur. Baden-Baden (Nomos).
- Hof, Hagen/Schulte, Martin (Hgg.), 2001, Wirkungsforschung zum Recht III. Folgen von Gerichtsentscheidungen. Baden-Baden (Nomos).
- Rengeling, Hans-Werner/Hof, Hagen (Hgg.), Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverbund. Baden-Baden (Nomos).
- Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin/Neuenschwander, Peter, 2001, Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund, Universität Zürich, vervielfältigt (auf dem Internet über: <http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/div/20010309-evalbund.pdf>).