

Rechtsetzung unter Unsicherheit

WERNER BUSSMANN

Einleitung

Staatliches Handeln ganz allgemein und Rechtsetzung im besonderen sind von zwei Eigenschaften geprägt: Einerseits durch die **Komplexität** der zu regelnden Bereiche, was deren Reduktion auf bestimmte, durch staatliches Handeln manipulierbare Grössen erfordert, und andererseits durch den Zeithorizont des Handelns bzw. der Erlasse, die **Zukunft**; dadurch wird die Frage nach der Beständigkeit oder "Haltbarkeit" des Rechts aufgeworfen. Beide Faktoren (Komplexität und Zukunftsbezogenheit) sind verbunden mit **Unsicherheiten** über die Wirkungen der vorzubereitenden Erlasse. Verschiedene neuere Arbeiten im Rahmen der Rechtsetzungslehre befassen sich mit Unsicherheit und den Möglichkeiten zu ihrer Handhabung. Die entsprechenden Bestrebungen finden Unterstützung durch Entwicklungen der System-Analyse und der "Policy-Analyse" (z.B. Dror 1990 und Dror 1991).

Kurzes Streiflicht auf die Vergangenheit

Es gibt sehr frühe Zeugnisse, in denen prägnant formuliert wurde, dass Unwissen und Unsicherheit staatliches Handeln prägen. So sagte Immanuel Kant in einer Vorlesung "Über Pädagogik", die er im Wintersemester 1776/77 hielt:

"Erst muss man Experimentalschulen einrichten, ehe man Normal-schulen errichten kann. Man bildet sich zwar insgeheim ein, dass Experimente bei der Erziehung nicht nötig wären und dass man

schon aus der Vernunft urteilen könne, ob etwas gut oder nicht gut sein werde.

Man irte sich hierin aber sehr, und die Erfahrung lehrt, dass sich bei unseren Versuchen ganz entgegengesetzte Wirkungen zeigen von denen, die man erwartete.

Man sieht also, dass, da es auf Experimente ankommt, kein Menschenalter einen völligen Erziehungsplan darstellen kann¹."

Weder in der Pädagogik noch in der Rechtsetzung hatte allerdings in den rund 180 Jahren, welche auf Kants Äusserung folgten, der experimentelle Ansatz eine Chance. In der Pädagogik dominierte die Auseinandersetzung mit der Schule als staatlichem Monopolbetrieb, in der Rechtsetzung das Interesse an der Rechtssicherheit.

Der Rechtsstaat hatte zur Aufgabe, im Kontrast zur Willkür feudaler Regierungssysteme, vor den Launen der Regierenden Schutz zu bieten. Namentlich die grossen Kodifikationen des 19. Jahrhunderts (in der Schweiz z.T. noch des 20. Jahrhunderts) waren auf Beständigkeit angelegt.

Erst in den sechziger und siebziger Jahren dieses Jahrhunderts hat sich im Zuge staatlicher Reformbemühungen, seit einiger Zeit auch im Hinblick auf die Risikogesellschaft und die damit verbundenen Unwägbarkeiten, eine Vorgehensweise entwickelt, welche den von Kant für die Schule entwickelten Vorstellungen nahekommt. Es ist deshalb an der Zeit, sich vertieft mit den Fragen auseinanderzusetzen, welche die der Rechtsetzung inhärente Unsicherheit aufwirft, und soweit möglich geeignete Strategien zu entwickeln, um mit Unsicherheit und den damit verbundenen möglichen Folgen umzugehen.

¹ Jürgen OELKERS, Ist Erziehung ein Experiment?, *Neue Zürcher Zeitung*, 12. März 1992.

Unsicherheit und Unwissenheit

Dass Rechtsetzung mit Unsicherheit behaftet ist, wird wohl niemand bestreiten. Die Unsicherheit beruht darauf, dass die dem Erlass zugrundeliegenden gesellschaftlichen Tatbestände und Werte im Laufe der Zeit ändern oder ändern können. Grössere Meinungsverschiedenheiten bestehen aber im Hinblick auf den Ursprung dieser Unsicherheiten und die Möglichkeiten zu ihrer Verminderung, z.B. durch sorgfältige Wirkungsprognosen. Den Divergenzen liegen oft unterschiedliche Ansichten über die Wirklichkeit zugrunde. Folgende Bilder der Wirklichkeit lassen sich beispielhaft hervorheben²:

- 1) Der ersten Sicht liegt ein deterministisches Bild der Wirklichkeit zugrund. Danach besteht Unsicherheit, weil unser Wissen über soziale und wirtschaftliche Prozesse noch ungenügend ist. Durch systematische Grundlagenforschung und Wissensbeschaffung können unsere Kenntnisse der Wirklichkeit verbessert werden. Diese wiederum erlauben uns, treffsicherere Prognosen abzugeben. Da ein Trade-off (Austauschverhältnis) zwischen den Kosten sowie dem Zeitbedarf für die Beschaffung zuverlässigerer Informationen und den Kosten, welche aus dem Zuwarten mit staatlichem Handeln resultieren, besteht, ist in jedem konkreten Fall eine Abwägung zwischen zeitgerechtem/unsicherem Handeln einerseits und verspätetem, aber auf sichereren Informationsgrundlagen beruhenden Handeln andererseits vorzunehmen.
- 2) Das zweite Bild der Wirklichkeit beruht auf dem Denken in stochastischen Prozessen. Unsicherheit besteht demzufolge, weil die Wirklichkeit durch Zufälle bestimmt wird. Indessen werden auch diese Zufallsprozesse durch Gesetzmässigkeiten bestimmt, die sich in Wahrscheinlichkeiten ausdrücken lassen. Durch entsprechende Kenntnis vorangegangener Fälle, allenfalls durch Modellberechnungen können wir die Wahrscheinlichkeit berechnen, dass eine Massnahme X die Folge Y hat. Damit lassen sich die Wirkungen staatlicher Massnahmen auf

² Der Verfasser hat bei der nachfolgenden Darstellung Nutzen aus einem Seminar bei Yehezkel Dror gezogen, vgl. DROR 1988, 1990 und 1991.

breiter Ebene und über längere Sicht einigermaßen abschätzen. Probleme stellen sich indessen vor allem in Fällen, bei welchen eine sehr geringe Eintretenswahrscheinlichkeit und gleichzeitig äusserst weitreichende (i.d.R. negative) Wirkungen bestehen (Beispiele: Unfall in Atomkraftwerk/Bruch, eines grossen Staudamms).

- 3) Die Wirklichkeit wird geprägt durch verschiedene mögliche Entwicklungspfade. Inwieweit eine Entwicklung auf dem einen oder andern Pfad erfolgt, lässt sich nicht vorherbestimmen. Wir können einigermaßen abschätzen, welche Entwicklungen eintreten können, haben aber keine Möglichkeit deren Eintretenswahrscheinlichkeit zu bestimmen. Dieses Bild der Wirklichkeit liegt der Szenario-Technik zugrunde.
- 4) Die Wirklichkeit ist von irreversiblen Entwicklungen, von Sprüngen und Mutationen bestimmt, die sich weder in der Eintretenswahrscheinlichkeit noch in ihren Konsequenzen erfassen, geschweige denn für die Zukunft abschätzen lassen. Kleinste Ursachen können riesige Wirkungen haben (sog. "Butterfly-Effekt"). Solche Prozesse sind weder nachvollziehbar noch prognostizierbar; Zeit und Geld für die Informationsbeschaffung zu verwenden, ist zwecklos. Diese Sicht der Wirklichkeit wird am besten durch die Katastrophen- oder Chaos-Theorie abgebildet (vgl. z.B. Bak/Chen 1991).

Es liessen sich durchaus noch andere Bilder finden, welche den Anspruch erheben, die Wirklichkeit adäquat wiederzugeben. Hier kommt es aber auf die Folgen solch unterschiedlicher Bilder für die Rechtsetzungsvorbereitung an. Metapher 1 geht davon aus, dass das Wissen über die Wirkungen eines geplanten Erlasses systematisch beschafft werden kann. Metapher 2 geht davon aus, dass sich die Eintretenswahrscheinlichkeit eines Ereignisses bestimmen lässt; die Erfolgchancen einer bestimmten staatlichen Massnahme lassen sich in etwa abschätzen. Nach Metapher 3 lassen sich Aussagen nach möglichen Entwicklungen in der Zukunft machen (vgl. Früherkennung, Szenariotechnik), nicht aber deren Eintretenswahrscheinlichkeit. Nach Metapher 4 ist es unmöglich, die Zukunft zu erfassen; Investitionen in die Zukunftsabschätzung führen höchstens zu falschen Illusionen.

Die Wirklichkeit enthält vermutlich Elemente aus allen vier Metaphern. Unterschiedliche Bereiche der Wirklichkeit werden wahrscheinlich auch durch die eine oder andere Metapher entsprechend besser abgebildet. Viele unserer Instrumente, die wir zur "Zukunftsbewältigung" (ein Begriff, dem die Metaphern 1 und 2 zugrundeliegen) entwickelt haben, sind auf Wirklichkeiten nach Metaphern 1 und 2, allenfalls 3 (Szenariotechnik) zugeschnitten. Die Ereignisse im ehemaligen "Ostblock" haben nun aber gezeigt, dass es noch andere Bilder gibt, die der Wirklichkeit auch gerecht werden können.

Rechtsetzung als eine den gesellschaftlichen Entwicklungen (aus guten Gründen)³ nachhinkende Tätigkeit ist primär geprägt durch die Metaphern 1 und 2. Sie geht davon aus, dass die heute erarbeitete oder beschlossene Norm im Zeitpunkt ihrer Anwendung nicht auf Verhältnisse trifft, in welchen die Norm keinen Sinn mehr macht. Auch Experimentalgesetze und andere vergleichbare Formen der Gesetzgebung gehen von einer einigermaßen stabilen Wirklichkeit aus; sonst würde nämlich der Versuch, durch eine systematische Erhebung und Auswertung der Erfahrungen mit einem befristeten Erlass bessere Grundlagen für einen späteren, auf Dauer angelegten Entscheid zu beschaffen⁴, unsinnig sein. Metapher 3 spielt allenfalls eine Rolle im Hinblick auf die Entwicklung von Notrecht. Bei Wirklichkeiten, die der Metapher 4 folgen, dürfte das Recht für die Steuerung der Wirklichkeit bloss noch symbolische Funktion haben, denn bei rasanten gesamtgesellschaftlichen Änderungen wird sich Recht kaum mehr auf relevante Tatbestände beziehen, sondern weitgehend auf sich selbst bezogen bleiben.

Auch die nachfolgenden Ausführungen sind stark beeinflusst von den Metaphern 1 und 2. Die Metaphern 3 und 4 sollten dabei indes im Auge behalten werden und uns mahnen, dass wir möglicherweise auch mit noch so ausgeklügelten Rechtsetzungsstrategien die Zukunft nicht "in den Griff" kriegen werden.

³ HÖLAND 1989, 1.

⁴ vgl. MASTRONARDI 1991, 451, und MADER 1988, 211.

Arten von Unsicherheit

In der Rechtsetzung kann sich Unsicherheit auf verschiedene Aspekte beziehen, und entsprechend sind gewisse Vorkehren zu ihrer Verminderung möglich.

- A. *Unsicherheit über künftige Entwicklungen der Gesamtgesellschaft oder einzelner Teilbereiche (Wirtschaft, Verkehr, Familie u.a.m.).* Um solche Unsicherheiten zu vermindern, können allenfalls Perspektiven möglicher künftiger Entwicklungen ausgeleuchtet werden. Dabei gelangt das ganze Instrumentarium der Zukunftsforschung, besser der Zukunftsexploration zum Einsatz⁵. Die Vorausschau ist im wesentlichen eine Aufgabe der jeweiligen Fachdisziplinen, auf deren Zukunftsperspektiven sich die mit der Rechtsetzung betrauten Personen abstützen können.
- B. *Unsicherheit über zu verfolgende Ziele.* Es besteht keine Einigkeit über die anzustrebenden Ziele (= Zielunklarheit) bzw. es ist zu erwarten, dass im Zeitablauf noch Zielwechsel vorgenommen werden (= Zielunbeständigkeit). Um solche Unsicherheit zu vermindern, sind Zielfindungsprozesse in die Wege zu leiten. Als Beispiel sollen gesetzgeberische Massnahmen über sog. Schneekanonen dienen. Hier stehen die Anliegen des Naturschutzes einerseits und der wirtschaftlichen Entwicklung andererseits gegenüber. Inwieweit sollen z.B. im Interesse des Tourismus Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes hingenommen werden? Es geht somit darum, die Entscheidungsinstanzen und die beteiligten Kreise über mögliche gesellschaftliche und technische Entwicklungen zu informieren und sie im Hinblick auf die damit angesprochenen Wertvorstellungen zu sensibilisieren sowie allfällige Verhandlungen in Gang zu bringen. Solche Prozesse sind allerdings durch die rechtsetzenden Behörden nur sehr schwer einzuleiten bzw. zu gestalten.
- C. *Unsicherheit über die Wirkungen bereits bestehender oder geplanter Erlasse.* Retrospektive und prospektive Unsicherheit über Wirkungsverläufe betreffen eine für die Rechtsetzung vitale Frage,

⁵ Für eine Übersicht vgl. FREI/RULOFF 1988.

nämlich die Wahl und Ausgestaltung des Handlungsinstruments im Hinblick auf die künftige Wirksamkeit der Massnahme. Hierbei können Erfahrungen mit bestehenden Instrumenten von Nutzen sein. Deren Wirksamkeit ist indessen in der Regel sehr schwer zu ermitteln. Es stellt sich nämlich die Frage, was passiert wäre, wenn die zu untersuchende staatliche Massnahme nicht erlassen und vollzogen worden wäre (Vergleich "policy on"/"policy off"). Ihre Beantwortung erfordert eine systematische Wirkungserfassung, wie sie unter dem Stichwort der "Program evaluation" (Evaluation staatlicher Massnahmen) entwickelt worden ist. Eine vielleicht zentrale Erfahrung von Evaluationsstudien ist, dass erstens die Schwierigkeiten einer gesicherten Ermittlung von Wirkungen sehr gross sind und dass zweitens die Wirkungen staatlicher Massnahmen in der Regel nicht überschätzt werden dürfen. Trotz dieser Schwierigkeiten werden die zuständigen Behörden namentlich zur Legitimierung der getroffenen Massnahmen wohl kaum darum herum kommen, die Wirkungen der getroffenen Massnahmen systematischer als bisher zu erfassen.

Die für Rechtsetzungsbehörden zentrale Frage ist nun, inwieweit sich Erfahrungen mit bestehenden Instrumenten auch für geplante Erlasse nützen lassen. Zu dieser für die Praxis bedeutsamen Frage, welche sich bei jeder Massnahmengestaltung stellt, sind unter dem Stichwort der Verallgemeinerungsfähigkeit ("generalizability") von Evaluationen bereits verschiedene theoretische Überlegungen angestellt worden. Dabei geht es um die Übertragbarkeit von Evaluationsresultaten von einem Ort auf einen andern (z.B. Übertragung des Schulversuchs in der Gemeinde X auf die Gemeinde Y), von einem Regelungsgegenstand auf den anderen (z.B. Kausalabgabe bisher auf Kehrrecht und neu auf CO₂), von der Vergangenheit in die Zukunft (wirken Bussen in der bisherigen Höhe auch in Zukunft in gleicher oder ähnlicher Weise) oder in Kombination dieser und weiterer Variablen (Personengruppen, Politikbereiche usw.).

Es sei daran erinnert, dass die vier unterschiedenen Metaphern der Wirklichkeit sehr unterschiedliche Hypothesen über die

Verallgemeinerungsfähigkeit von Erfahrungen mit bisherigen Instrumenten beinhalten.

Es gibt bisher keine empirischen Studien, inwieweit die mit der Rechtsetzung beauftragten Behörden Erfahrungen mit bestehenden Instrumenten systematisch einbeziehen und welche Erfahrungen sie mit solchem, auf Analogieschlüssen beruhendem Vorgehen machen. Eine derartige Untersuchung könnte ev. bessere Hinweise über die Verallgemeinerungsfähigkeit von Evaluationen geben. Vorderhand müssen wir davon ausgehen, dass eine solche systematische Erfahrungsauswertung möglich und sinnvoll ist.

Rechtsetzung kann durch Kombination der Unsicherheiten A-C charakterisiert sein. Beispielsweise kann Unsicherheit über die künftige Entwicklung im Teilbereich X (z.B. Verkehr, Kriminalität) begleitet sein von Unsicherheit über retrospektive und prospektive Wirkungen von Erlassen. In diesem Fall wären Techniken der Zukunftsexploration (vgl. die Ausführungen zu Bst. A) anzuwenden, Evaluationen bestehender Massnahmen (vgl. die Ausführungen zu Bst. B) durchzuführen sowie beides miteinander zu verbinden, wobei der gedanklichen Durchdringung möglicher Interaktionen zwischen gesellschaftlichen Entwicklungen und möglichen Wirkungsverläufen staatlicher Massnahmen (z.B. durch das Erarbeiten von Szenarien) hohes Gewicht zukommt. Hierfür gibt es unter den Stichworten "Implementationsprognosen", "Test von Gesetzesentwürfen" usw. bereits gewisse Ansätze, die m.E. aber z.T. zu stark geprägt sind vom Glauben an die Abschätzbarkeit der Zukunft⁶.

Im folgenden möchte ich eine ganz besondere Kombination von Unsicherheiten näher betrachten, nämlich über Ziele einerseits (B) und Wirkungsverläufe (C) andererseits. Danach skizziere ich Rechtsetzungsstrategien, die mit Unsicherheit umgehen können.

⁶ Dies gilt m.E. namentlich für BÖHRET/HUGGER 1980, weniger für GESSNER 1989.

Rechtsetzungsstrategien bei Unsicherheit über Ziele und Wirkungsverläufe

Unsicherheit über Ziele und Wirkungsverläufe können in verschiedener Kombination vorkommen:

		Ziele	
		klar/ beständig	unsicher/ wechselnd
Wirkungs- verläufe	klar	I	II
	unsicher	III	IV

- I *Zielklarheit/-beständigkeit und Klarheit über Wirkungsverläufe.* Solche Situationen bestehen in stabilen gesellschaftlichen Teilbereichen mit einer gewissen Tradition bei der Erfassung der Wirkungen (z.B. Regionalpolitik, Strassenverkehrsrecht, Unfallverhütung). Für die Rechtsetzung sind sehr gute Voraussetzungen gegeben. In solchen Situationen können dauerhafte Massnahmen (z.B. in einem formellen Gesetz) erlassen werden. Die Wirkungserfassung kann stark auf administrative Routinen (Statistiken, Berichte, Rapporte über Teilfragen) abgestützt werden. Es gibt in der Regel wenig Anlass für Nachbesserungen.
- II *Klarheit über die Wirkungsverläufe, aber noch nicht klar fixiert Ziele oder Möglichkeit des Zielwechsels.* Solche Situationen gibt es in Bereichen mit starken Zielantinomien, aber einer gesicherten Wirkungsforschung (z.B. Wirtschaftspolitik, öffentliche Schulen, grosse Investitionsvorhaben). Unter solchen Bedingungen gilt es, wie vorne unter Buchstabe B beschrieben, möglichst rasch Zielfindungsprozesse in Gang zu setzen, um bessere Klarheit über den einzuschlagenden Weg zu gewinnen. Gelingt dies nicht, sind Massnahmen zu treffen, welche in Bezug auf die unterschiedlichen angesprochenen Ziele einen möglichst grossen gemeinsamen Bereich abdecken und welche gleichzeitig anpassungsfähig im Hinblick auf Zieländerungen sind. Erforder-

lich sind entwicklungsfähige Massnahmen, nicht aber perfekte Massnahmen. Als Beispiel für eine solche Kombination von Unsicherheiten kann das Gesetz über die berufliche Vorsorge angeführt werden.

Konkret geht es darum, bei landesweit einheitlichen Massnahmen in solchen Situationen eine bescheidene und flexible Lösung zu wählen. Mit Vorteil wird man den Kantonen einen gewissen Spielraum beim Vollzug gewähren oder gar das Instrument der Rahmengesetzgebung wählen, damit unterschiedliche Zielgewichtungen vorgenommen werden können. Finale Programmierung, d.h. das Setzen klarer Ziele mit Aufträgen an die Behörden, im Rahmen des Vollzugs die geeigneten Massnahmen zu ergreifen, wird nicht möglich sein, da dieser Rechtsetzungsmodus auf klare Ziele angewiesen ist.

Eine weitere Möglichkeit ist die rechtliche Fixierung des Zielfindungsprozesses. Der Erlass legt fest, auf welche Art und Weise die Ziele formuliert werden können⁷. In der Rechtssoziologie wird diese Form unter den Titeln "Reflexives Recht", "Relationelle Programme"⁸ und "dezentrale Kontextsteuerung" beschrieben.

- III *Klare Ziele, aber unklare Wirkungsverläufe.* Solche Situationen kommen vor allem dann vor, wenn neue Probleme auftauchen, welche in hohem Masse gesellschaftliche Werte ansprechen (Drogenproblem, Umweltschutz, organisiertes Verbrechen, Entwicklungszusammenarbeit u.a.m.), und wenn noch nicht genügend empirische Erfahrungen mit bestimmten Massnahmen bestehen. In solchen Fällen ist bei der Rechtsetzung ein vorsichtiges und tastendes Vorgehen angebracht. Es gilt Massnahmen zu treffen, welche helfen, bessere Klarheit über Wirkungsverläufe zu gewinnen. Im Zeitablauf werden Änderungen, insbesondere in Form von Nachbesserungen wohl unumgänglich sein.

⁷ Beispiele dafür sind das Forschungsgesetz vom 7. Oktober 1983 (SR 420.1) sowie das Hochschulförderungsgesetz vom 22. März 1992 (SR 414.20).

⁸ Vgl. z.B. WILLKE 1991.

Hierzu gibt es eine ganze Palette von Möglichkeiten. Eine davon ist die föderalistische Option. Sie besteht darin, den Kantonen möglichst grosse Freiräume zu geben, damit auf dem Weg über den "föderalistischen Wettbewerb" neue Massnahmen ergriffen, erprobt und gewisse Massnahmen-Wirkung-Beziehungen belegt werden können. Dabei werden mit Vorteil Vorkehren zum Erfahrungsaustausch und zur Wirkungsfeststellung getroffen⁹. Auch die aktive Förderung von örtlich begrenzten Versuchen (z.B. Versuch Tempo 50, Modellversuche Strafvollzug, Heroinabgabe an Drogensüchtige) oder von zeitlich begrenzten Regelungen, die von systematischen Erfolgskontrollen begleitet sind (Versuchsregelungen, Experimentalgesetze), sind passende Wege. Geeignet ist ferner die finale Programmierung, welche der Verwaltung einen sehr grossen Ermessensspielraum im Hinblick auf bestimmte Ziele einräumt. Auch dann wird eine Nachbesserung des Erlassens ab und zu wohl unumgänglich sein.

- IV *Zielunklarheit/-unbeständigkeit und ungesicherte Wirkungsläufe*. Die Kombination beider Unsicherheiten kann bei neuartigen Problemlagen in politisch sehr stark "besetzten" Bereichen vorkommen (z.B. Bodenpolitik). Eine solche Situation ist für die Rechtsetzung äusserst ungemütlich. Von rechtlichen Regelungen unter solchen Umständen kann eigentlich nur abgeraten werden. Vielmehr sollte die Zeit intensiv für Zielfindungsprozesse (vgl. vorne Bst. B) sowie für "policy research & development" genutzt werden¹⁰. Mit letzterem meine ich das systematische Erfassen bisheriger Massnahmen (z.B. in andern Kantonen oder Staaten) durch systematische Rechts- und Wirkungsvergleichung, das Explorieren von modifizierten oder gar neuen Massnahmen und das Einbringen solcher Lösungsvorschläge in die öffentliche Diskussion.

Bei sehr hohem politischem Handlungsdruck kann es der Regierung auch unter den erwähnten, für die Rechtsetzung sehr ungünstigen Voraussetzungen vielleicht nicht gelingen, auf

⁹ Z.B. durch Anforderungen an die Aufbereitung von Daten oder durch Finanzierung von Begleitforschung durch den Bund.

¹⁰ Der Ausdruck stammt von DROR, vgl. Fussnote 2.

Massnahmen völlig zu verzichten. In einem solchen Fall wird es sinnvoll sein, sich mit "symbolischer Politik"¹¹ zu behelfen bzw. Massnahmen zu ergreifen, von denen anzunehmen ist, dass sie nur geringen "Schaden" (Nebenwirkungen) verursachen¹².

Anzumerken ist, dass die Situationen II und III und die je zu ergreifenden Strategien auseinanderzuhalten sind. Situation III (Unsicherheit über Wirkungsverläufe) beinhaltet zwar ein beobachtendes und tastendes Vorgehen des Staates; erforderlich sind aber nicht diffuse, sondern vielmehr klare, ja allenfalls kantige Massnahmen (wenn auch zeitlich, örtlich oder auf Personengruppen beschränkt), da sich damit bessere Kenntnisse über Wirkungsverläufe gewinnen lassen.

Im Gegensatz dazu erfordert Situation II (Zielunklarheit bzw. -unbeständigkeit) eher konturenlose Massnahmen (grösster gemeinsamer Nenner). Es ist in der Vergangenheit aber oft vorgekommen, dass in solchen Situationen Versuche durchgeführt wurden (insbesondere Schulversuche). Die bestehende Zielunklarheit/-unbeständigkeit verhinderte aber die Auswertung der damit gemachten Erfahrungen im Sinne eines Wettbewerbs um die wirkungsmässig geeignetste Lösung. Versuche wurden vielmehr zur Dauereinrichtung und führten zu einer Erweiterung des Angebots. Sie machen in Situation II aus der Optik einer Differenzierung des Angebots im Hinblick auf unterschiedliche politische und gesellschaftliche Gruppen mit je spezifischen Wertvorstellungen Sinn, sind aber klar von den Versuchen und Modellen, die bei Zielklarheit, aber Unsicherheiten über Wirkungsverläufe durchgeführt werden (Situation III), zu unterscheiden.

¹¹ Das sind Massnahmen, welche im wesentlichen aus ihrer Ankündigung bestehen, aber darüber hinaus keine oder nur wenig Wirkungen zeitigen. EDELMAN (1964) hat sich als erster systematisch mit symbolischer Politik befasst.

¹² Wenn hier Gründe für symbolische Politik angeführt werden, ist einschränkend festzuhalten, dass diese nur wirkt, wenn sie sehr selten angewendet wird.

Schlussbemerkung

Von Erich Kästner stammt der Ausspruch: "Leben ist immer lebensgefährlich". Das Leben wird steril, wenn wir versuchen, das Gefährliche daraus vollständig zu verbannen. In Analogie können wir sagen: Rechtsetzung ist immer mit Unsicherheiten verbunden. Der Versuch, Unsicherheiten vollständig aus der Rechtsetzung auszuschließen, wird vermutlich mit dem Preis der Sterilität des Rechts im Hinblick auf gesellschaftliche Wirkungen erkaufte. Wir können aber lernen, reflektierter mit Unsicherheit umzugehen. Dies war die Absicht dieser Ausführungen, die sich unter die Bestrebungen nach einer Rechtsetzungslehre einordnen lassen, dabei aber insbesondere aus den etwas breiter orientierten angelsächsischen Überlegungen zum "policy-making" profitiert haben.

Literatur

- BAK Per, CHEN Kan, Self-organized Criticality, *Scientific American*, January 1991, p. 26-33.
- BÖHRET Carl, HUGGER Werner, Test und Prüfung von Gesetzentwürfen, Köln 1980.
- DROR Yehezkel, Uncertainty, Coping with it and with Politcal Feasability, in: Miser, Hugh J., Quade, Edward S. (Eds.), *Handbook of Systems Analysis, Craft, Issues and Procedural Choices*, New York 1988, p. 247-281.
- DROR Yehezkel, Fateful Decisions as fuzzy Gambles with History, *The Jerusalem Journal of International Relations*, 12 (1990), No. 3, p. 1 - 12.
- DROR Yehezkel, Grand Policy Analysis, Presidential Address Paper, Policy Study Association Annual Meeting, 1991, Ms.
- EDELMAN Murray, The symbolic uses of politics, Chicago/London 1964.
- FREI Daniel, RULOFF Dieter, Handbuch der weltpolitischen Analyse, Grüesch 1988.
- GESSNER Volkmar, Implementationsprognose als Teil gesetzgeberischer Aufgaben, 1989, Ms.
- HÖLAND Armin, Gesetzgebung - Ordnungsarchitektur oder Wirklichkeitsgestaltung, Seminar Murten 1989, Ms.

MADER Luzius, Experimentelle Gesetzgebung, in: Grimm Dieter, Maihofer Werner (Hgg.), *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik*, Opladen 1988, S. 211 - 221.

MASTRONARDI Philippe, Zur Wirksamkeit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Bund, in: Parlamentdienste (Hg.), *Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"?*, Bern/Stuttgart 1991, S. 351 - 368.

WILLKE Helmut, Trois types de structures juridiques: programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels, in: Morand, Charles-Albert (Ed.), *L'état propulsif*, Paris 1991, p. 65 - 94.