

Rezensionen - Critique - Recensioni - Rezensiuns

MORAND CHARLES-ALBERT, Evaluation législative et lois expérimentales, Presses universitaires d'Aix-Marseille 1993 (242 p.).

Der Sammelband fasst die Ergebnisse eines Seminars vom 7. - 9. Oktober 1992 zusammen und enthält Beiträge der folgenden Autoren: Armin Höland, Dieter Freiburghaus, Werner Bussmann, Charles-Albert Morand, Jacques Chevallier, Alessandro Pizzorusso, Bertil Cottier, Wolfgang Hoffmann-Riem, Luzius Mader.

JEAN-LOUIS BERGEL weist in seinem Beitrag *Effets des mesures étatiques* einleitend darauf hin, dass sich die Methoden der Gesetzesvorbereitung gewandelt haben. Sie beruhen auf einer besseren Kenntnis der sozialen Umwelt, gestützt auf die Techniken der Meinungsforschung, die Beobachtung von Individuen und Gruppen sowie auf der Informatik. Die Evaluation von Gesetzen, öffentlichen Politiken oder finalisierten Programmen verbessert die Demokratie. Die Gesetzgebung ist einer dauernden Kontrolle unterstellt. Die Gesetzesevaluation sollte auch eine verbesserte Anpassung des Gesetzes an die Kreise gewährleisten, auf die es anwendbar ist. Die experimentellen Gesetze entsprechen diesem Ziel besonders. Ein Nachteil ist die Instabilität der Gesetze.

ARMIN HÖLAND behandelt die Gesetzesevaluation als Selbstbeobachtung des Rechts und der Gesellschaft (*L'évaluation législative comme auto-observation du droit et de la société*), und zwar hinsichtlich ihrer theoretischen Aspekte. In der heutigen Zeit wird die Gesetzgebung zum Risiko; die Evaluation erweist sich als rationelle Strategie, um das Risiko eines Scheiterns von Reglementierungsentwürfen zu verhindern. Die Gesetzgebung ist zu einer risikobehafteten Operation geworden, dies aus zwei Gründen: Gesetzgebung hat mit immer grösseren Risiken zu tun - sie schafft auch immer wichtigere Risiken.

DIETER FREIBURGHAUS geht auf die Wirksamkeit von Evaluationen ein (*De l'efficacité des évaluations; un discours en trois étapes*). Er weist darauf hin, dass die Resultate der Evaluationsforschung "instrumentell" und nur in geringem Umfang verwendet werden und dass der Grad ihrer Verwendung bedingt von ihrer Qualität abhängt. Häufig werden schlechtere Evaluationen mehr berücksichtigt als gute.

WERNER BUSSMANN fragt nach dem Lernen durch Evaluationen (*Apprendre à travers les évaluations?*). Können Evaluationen zuverlässige Kenntnisse über Wirkungen staatlicher Massnahmen liefern? Sind diese Erkenntnisse für die Ausarbeitung neuer Massnahmen geeignet? Eine Schwierigkeit bei der Auswertung (retrospektiver) Evaluationen besteht im Wandel der politischen Ziele. Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass Gesetzgebung in weitem Umfang auf der Übertragung von Erfahrungen mit bisherigen Massnahmen auf neue Massnahmen beruht (Extrapolation), allerdings mit wechselndem und unsicherem Erfolg. Eine weitere Schwierigkeit liegt im Faktor Zeit: zwischen der Erarbeitung einer Evaluation und ihrer Anwendung kann viel Zeit verstreichen.

CHARLES-ALBERT MORAND behandelt die Verpflichtung, die Wirkung von Gesetzen zu evaluieren (*L'obligation d'évaluer les effets des lois*). Es bestehen Regeln für die Vorbereitung der Gesetzgebung, deren Missachtung aber in der Regel nicht die Unwirksamkeit von Erlassen zur Folge hat. Die prospektive Evaluation ist in der Schweiz durch Artikel 43 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes für die Botschaften und Berichte des Bundesrates vorgeschrieben. Die retrospektive Evaluation wurde - parallel zu den entsprechenden Instrumenten des Parlaments - durch eine Verwaltungskontrollstelle des Bundesrates verankert. Was das Parlament betrifft, so besteht eine Verpflichtung zu prospektiver Evaluation nur für parlamentarische Initiativen. Die Aufgabe retrospektiver Evaluation obliegt den Geschäftsprüfungskommissionen.

JACQUES CHEVALLIER geht auf die experimentelle Gesetzgebung in Frankreich ein (*Les lois expérimentales; le cas français*). Das Problem der experimentellen Gesetzgebung kann nur ausgehend von einer engen Definition angegangen werden. Es muss eine Frist festgelegt werden, und zwar von allem Anfang an im Erlasstext selbst. Eine Evaluation der Wirkungen muss vorgesehen sein. Die experimentelle Gesetzgebung ist bloss der Ausgangspunkt für ein Verfahren, das durch ein weiteres Gesetz abgeschlossen wird. Es bestehen zwei Formen der experimentellen Ge-

setzung: die teilweise Anwendung auf ein bestimmtes Gebiet oder auf eine bestimmte Schicht der Bevölkerung und die globale Anwendung. Bei der ersten Form stellen sich Probleme der Gleichberechtigung.

ALESSANDRO PIZZORUSSO stellt Erwägungen zu den gesetzgeberischen Experimenten in Italien an (*L'expérimentation législative en Italie*). Weil nach dem zweiten Weltkrieg in Italien relativ wenige neue Kodifikationen erlassen wurden, sind auch befristete und provisorische Gesetze nicht ausgeblieben. Häufig werden diese Gesetze mit Änderungen verlängert, was ihnen den Charakter experimenteller Gesetzgebung verleiht. Eine weitere Form derartiger Gesetzgebung stellen die Dekrete der Regierung dar, welchen Gesetzeskraft zukommt. Sie werden durch Konversionsgesetze abgelöst oder erneuert, was in der Doktrin auf Kritik gestossen ist. Die experimentelle Gesetzgebung strebt eher einen politischen und parlamentarischen Konsens als die Erhebung von Informationen für eine verbesserte Gesetzgebung an.

BERTIL COTTIER stellt Erwägungen zu den sunset laws an (*Les sunset laws; des lois expérimentales à la mode américaine?*). Die sunset laws schliessen alle Charakteristiken experimentierender Gesetzgebung ein; es sind davon 30 in Kraft. Die Gesetze sind befristet und können vom Gesetzgeber nicht ohne Änderung verlängert werden. Vorgängig hat eine Evaluation stattzufinden. Die Evaluation der Gesetzgebung geht bis in die dreissiger Jahre zurück. Sunset laws werden nur in den Bundesstaaten erlassen, nicht auf nationaler Ebene. Der Zweck liegt in erster Linie im Bestreben, staatliche Mittel effizient einzusetzen und den Interventionismus zu begrenzen. Seit anfangs achtziger Jahre werden keine sunset laws mehr erlassen. Gründe dafür sind u.a., dass die Evaluationen kostspielig sind und teilweise summarisch ausfallen.

WOLFGANG HOFFMANN-RIEM behandelt die experimentelle Gesetzgebung in Deutschland (*Législation expérimentale en Allemagne*). Der Wandel der Gesetzgebung erfuhr vor allem durch die sozial-liberale Koalition anfangs der siebziger Jahre einen Aufschwung. Diese Periode ist abgeschlossen. Das experimentierende Gesetz sollte die Entscheidungsfindung in unsicherer Situation erleichtern und namentlich die Anfechtbarkeit gesetzgeberischer Voraussagen herabsetzen. Unter experimentierenden Gesetzen werden befristete Erlasse verstanden, die mit einer Evaluationsklausel versehen sind. Der Inhalt des Erlasses spielt dabei keine entscheidende Rolle. Es werden entsprechend ihrer Funktion drei Typen

experimentierender Gesetzgebung unterschieden: das experimentierende Gesetz als Erfahrungsquelle, das experimentierende Gesetz, das einen Innovationsimpuls anstrebt, und das experimentierende Gesetz, das eine Innovation verwässern will. Die innovatorische Funktion steht im Vordergrund; die experimentierende Funktion tritt dahinter zurück. Das experimentierende Gesetz hat sich an rechtliche Grundsätze zu halten (Gesetzesvorbehalt) und genießt insofern keinen Bonus.

LUZIUS MADER befasst sich mit der experimentellen Gesetzgebung in der Schweiz (*La législation expérimentale en Suisse*). Diese Art der Gesetzgebung hat in den letzten Jahren zugenommen. Ziel ist gemäss dem Geschäftsbericht des Bundesrates 1988 die Schaffung solider Grundlagen für die späteren definitiven Regelungen. Experimentelle Gesetzgebung wird manchmal mangels ausreichender gesetzlicher Grundlagen eingesetzt. Entscheidend ist die Absicht des Gesetzgebers, Entscheidungsgrundlagen für die spätere Gesetzgebung zu erhalten. Damit kann auch der Konsens in einem politisch umstrittenen Bereich erleichtert werden. Die experimentierende Gesetzgebung soll hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage zurückhaltend von einem Bonus profitieren. Allerdings soll eine genügende parlamentarische und öffentliche Kontrolle gewährleistet sein. Die experimentierende Gesetzgebung ist mehr der Ausdruck der Schwierigkeiten, denen der heutige Gesetzgeber begegnet, als der Ausdruck einer technokratischen Konzeption des Rechts. Sie ist wahrscheinlich auch ein Resultat der verstärkten Anforderungen, abgeleitet aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen wie Verhältnismässigkeits-, Subsidiaritäts- und Gleichheitsprinzip, Verbot der Willkür und Gesetzesvorbehalt.

Gesamthaft gesehen entsteht aufgrund des Werkes der Eindruck, dass die Gesetzesevaluation Hinweise für die Zukunft liefert, aber stark am Ist-Zustand orientiert ist. Zu denken ist deshalb nicht zuletzt an den Ausbau prospektiver Evaluation für die Vorbereitung von Erlassen. Die experimentelle Gesetzgebung hat vor allem eine Konsensfunktion im Innovationsprozess und wird auch wegen nicht völlig genügender gesetzlicher Grundlagen befristet im Hinblick auf die Schaffung eines zeitlich unbefristeten formellen Gesetzes eingesetzt.

RUDOLF WERTENSCHLAG, BERN