

Rezensionen - Critique- Recensioni - Rezensions

WERNER BUSSMANN, Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden. Chur/Zürich (Verlag Rüegger AG) 1995, 107 Seiten, Fr. 28.60.

In allen Industriestaaten hat in der Nachkriegszeit die Staatstätigkeit stark zugenommen und die Staatsquote ist deutlich angewachsen. Grosse Aufgabengebiete wie Umweltschutz und Soziale Sicherheit wurden der öffentlichen Hand neu zugeordnet oder massiv ausgebaut.

Die Bedeutungszunahme des öffentlichen Sektors lässt sich u.a. als Folge der keynesianischen Revolution erklären: Eine breite Öffentlichkeit glaubt an die Machbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung und Wohlfahrt und erwartet deren Verwirklichung teilweise von staatlichen Organen. Entsprechend wird die öffentliche Hand aber auch für Dysfunktionen verantwortlich gemacht, die sich u.a. als Begleiteffekte zunehmender Bevölkerungsdichte und des globalen technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels ergeben.

Die steigende Produktion von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand und die zunehmende Umverteilung verlaufen parallel zu einer wachsenden Anonymisierung des Staates. Dessen Leistungen werden zwar vielfach als ungenügend empfunden, die damit einhergehenden Finanzierungslasten aber gleichzeitig als unzumutbar eingestuft. Ökonomie und Finanzwissenschaft tun sich oft schwer mit der Bereitstellung allgemein akzeptierter Begründungen und Erklärungen.

Die Reduktion der Betrachtung auf die Finanzierungslast verdeckt allerdings die Frage nach dem Aufwand/Nutzenverhältnis dieser Leistungen. An die Leistungen hat man sich inzwischen so gewöhnt, dass sie zur Selbstverständlichkeit wurden. Mit dem Trendbruch der 80iger Jahre haben sich die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Industrienationen grundlegend gewandelt. Hinzu kommt die mit der Informatisierung der modernen Gesellschaft möglich gewordene Globalisierung grosser Teile der Wirtschaft, einer Entwicklung deren Perspektiven noch kaum absehbar sind. All diese Faktoren machen es unumgänglich, den Stellenwert

staatlicher Massnahmen und allfälliger alternativer Lösungen gründlich zu überdenken.

Vor diesem Hintergrund ist es daher ausserordentlich verdankenswert, dass der Programmleiter des nationalen Forschungsprogramms *Wirksamkeit staatlicher Massnahmen* einen knapp gehaltenen Leitfaden bereitgestellt hat, der praxisnah aufzeigt, wie eine Evaluation staatlicher Massnahmen erfolgen kann – die Darstellung dürfte übrigens auch für grosse Unternehmungen von Interesse sein, da sich dort ähnliche Probleme und Aufgaben stellen.

Der Leitfaden beginnt mit den Grundlagen, so wie sie sich bei einer konkreten Realisierung einer Wirkungsanalyse stellen: Auf die Problemerkennung folgt die Klärung der Fragestellung. Hier gilt es zu unterscheiden zwischen einer Evaluation des Vollzugs, der Wirkungen, der Wirtschaftlichkeit, dem Monitoring, d.h. einer laufenden Vollzugskontrolle bzw. -steuerung, und der prospektiven Evaluation, mit der die mutmasslichen künftigen Wirkungen in Erfahrung gebracht werden sollen.

Auf der Grundlage der Problemdefinition und der Klärung der Fragestellungen kann dann entschieden werden, ob eine Evaluation extern vergeben werden soll, wie sie begleitet und genutzt werden kann.

Nach dieser, an konkrete Handlungsanleitungen angelehnten Einführung, folgt eine Auseinandersetzung mit den begrifflichen Grundlagen und den Inhalten der Evaluationsforschung. Anhand von Praxisbeispielen und Verweisen auf vorhandene Forschungsarbeiten und Erfahrungen, entsteht auf knappem Raum ein klar gegliederter, praxisnaher Überblick über das Thema Wirkungsanalyse.

Es bleibt nur zu hoffen, dass der Leitfaden eine weite Verbreitung in Verwaltungen und Politik findet. Allen, die sich mit Fragen des Übergangs von einer inputgesteuerten zu einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung auseinandersetzen, sei daher die vorliegende Übersicht und Anleitung als Pflichtlektüre empfohlen.

Dieses Werk von Werner Bussmann ist auch unter dem französischen Titel „*Accompagner et mettre à profit avec succès les évaluations des mesures étatiques*, Chêne-Bourg, Genève (Georg Editeur) 1995, 120 pages, Fr. 28.--“ erhältlich.

DR. OEC. TILL BANDI, BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNG, BERN

RHINOW RENÉ, Prof. Dr. iur., in Zusammenarbeit mit KOLLER HEINRICH, Prof. Dr. iur. und KISS-PETER CHRISTINA, Dr. iur., Öffentliches Prozessrecht und Grundzüge des Justizverfassungsrechts des Bundes, Basel (Helbing & Lichtenhahn) 1994, XXIII u. 341 Seiten, Fr. 59.--.

Die vorzustellende Publikation stellt sich der Aufgabe, das öffentliche Prozessrecht zu einer Gesamtdarstellung aufzuarbeiten. Das Werk umfasst die Organisation und Zuständigkeiten der mit der Rechtsanwendung betrauten Organe, das nichtstreitige Verwaltungsverfahren und das Beschwerdeverfahren vor den Verwaltungs-, Verwaltungsjustizbehörden und den Gerichten. In die Darstellung wird auch die Staatsrechtspflege miteinbezogen. Die Autoren waren bestrebt, den Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger gegen das Handeln von Staat und Verwaltung als „zentrale Errungenschaft der neuen rechtsstaatlichen Entwicklung“ herauszuarbeiten und verständlich zu machen. Die Einflussnahme der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auf das öffentliche Prozessrecht in der Schweiz ist noch keineswegs abgeschlossen. Die Bundesrechtspflege soll erneut revidiert werden. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung steht auch eine Reorganisation des Justizwesens zur Diskussion. Dazu kommen Gesetzgebungsaktivitäten auf kantonaler Ebene. In diesem Umfeld versteht sich die Darstellung als eine „Momentaufnahme“, die darüber hinaus die wesentlichen Entwicklungslinien und allgemeinen Zusammenhänge aufzeigen will.

Der Band ist erschienen in der Reihe „Übersicht über das Bundesverwaltungsrecht“, wofür die Professoren Georg Müller, René Rhinow und Ulrich Zimmerli verantwortlich zeichnen. Hervorgegangen aus einem Skript für die Lehrveranstaltung an der Universität Basel, wendet sich das stark erweiterte Werk sowohl an die Studierenden als auch an Beamte, Anwälte und Richter in der Rechtspraxis. Die Publikation umfasst zwei vom Seitenumfang her gleichwertige Teile. Der *allgemeine Teil* vermittelt die „allgemeinen Lehren“ der Verwaltungsrechtspflege und einen Überblick über das schweizerische Justizverfassungsrecht. Der *besondere Teil* behandelt die öffentliche Rechtspflege im Bund. Das Werk hat einen klaren Aufbau und ist in einer einfachen und gut verständlichen Sprache geschrieben. Zahlreiche Schemata ergänzen den Text und veranschaulichen Zusammenhänge und Verfahrensabläufe. Am Anfang der insgesamt 21 Paragraphen findet sich jeweils eine Liste mit

den Lernzielen. Am Schluss jedes Paragraphen stehen Kontrollfragen zum behandelten Stoff. Diese Hilfestellungen sollen den Studierenden die selektive und zielorientierte Aneignung des umfangreichen Stoffes erleichtern. Für den Praktiker sind die zahlreichen Hinweise auf die Spezialliteratur zu bestimmten Themen wertvoll. Die Publikation präsentiert sich im A4-Format, broschiert, gelocht und kann im Loseblattsytem verwendet werden. Das Fehlen eines Sachregisters erinnert an die Abstammung vom Vorlesungsskriptum. Die sehr gute Gliederung und das detaillierte Inhaltsverzeichnis auf 13 Seiten sorgen dennoch für einen hohen Gebrauchswert.

Der allgemeine Teil ist gegliedert in vier Kapitel und 15 fortlaufend nummerierte Paragraphen. Im ersten Kapitel werden die verschiedenen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe dargestellt, ihre Funktionen erklärt und voneinander abgegrenzt. Dabei bewährt sich das Konzept, im Text erklärte Einteilungen und Abgrenzungen in tabellarischer Form darzustellen. Schon zu Beginn überzeugt das Werk durch seine umfassende Aufarbeitung des Stoffes, die Fülle an Informationen und die weiterleitenden Hinweisen, die viel zum Verständnis der nicht immer einfachen Materie beitragen. Im nächsten Paragraphen werden die verschiedenen Funktionen der öffentlichen Rechtspflege im einzelnen beschrieben. Eindrücklich wird erklärt, dass nebst dem individuellen Rechtsschutz und der richtigen Rechtsanwendung im Einzelfall immer auch der Schutz der Essentialia von Rechtsstaat und Demokratie mitbetroffen ist. Es gelingt den Autoren in ausgezeichneter Weise, neben der Vermittlung von (einfachem) Grundwissen die Zusammenhänge mit den höchsten Grundsätzen und Leitwerten des Gemeinwesens aufzuzeigen.- Der folgende Paragraph vermittelt einen historischen Überblick über die Entwicklung der Verwaltungsrechtspflege, in dem auch der Bezug zu aktuellsten Fragen, wie die Beteiligung des Richters an der europäischen Integration, nicht fehlt. Klar wird auf die Grenzen der Justiz hingewiesen, die primär auf die Entscheidung von Einzelfällen ausgelegt ist und nicht grössere Regelungsdefizite auszugleichen vermag. Das erste Kapitel schliesst mit der Darstellung von Elementen und Leitgedanken, die - obwohl die verschiedenen kantonalen Organisations- und Verfahrensordnungen ein kohärentes und in sich widerspruchsfreies Gebilde nicht zulassen - „das schweizerische System“ der öffentlichen Rechtspflege kennzeichnen. Die Stufung der Rechtspflege (nichtstreitiges Verwaltungsverfahren, verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren, verwaltungsgerichtliches Verfahren,

staatsrechtliches Beschwerdeverfahren) wird als wesentliches Element hervorgehoben.

Das zweite (und umfangreichste) Kapitel ist als Kernstück den Grundzügen des schweizerischen Justizverfassungsrechts gewidmet. Geboten wird zunächst ein Überblick über das geschriebene und ungeschriebene Justizverfassungsrecht des Bundes. Eine vertiefte Darstellung erfährt insbesondere die Garantie des unabhängigen und unparteiischen Richters. Es findet sich auch eine Zusammenstellung der wegweisenden Urteile, die das Bundesgericht in Konkretisierung der verfassungsmässigen Grundsätze und der Europäischen Menschenrechtskonvention zu verschiedenen Doppelfunktionen (Untersuchungsrichter und erkennender Strafrichter etc.) gefällt hat. Es folgt ein Überblick über die wesentlichen Verfahrens- und Rechtsschutzgarantien der EMRK. Der ihnen gebührende Raum wird den Grundsätzen und Prozessgarantien zugewiesen, die das Bundesgericht in „schöpferischer Praxis“ aus Art. 4 BV als Mindestanforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren abgeleitet hat. Es gelingt den Autoren in ausgezeichneter Weise, die Verknüpfungen von eher einfachen Verfahrensregeln mit dem Verfassungsrecht klar und verständlich zu machen. Ausführlich besprochen werden die Aspekte der Justizgewährungspflicht, der Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung, das Verbot des überspitzten Formalismus, der Anspruch auf rechtliches Gehör (Anhörung, Mitwirkung, Akteneinsicht, wo der Bezug auf die Datenschutzgesetzgebung nicht fehlt), der Anspruch auf ordnungsgemässe Willensbildung durch die entscheidende Behörde, der Anspruch auf fehlerfreie Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden, der Grundsatz von Treu und Glauben im Verfahren. Neben der Rechtsprechung zur EMRK und Bundesverfassung prägen auch die Einwirkungen von verschiedenen Bundesgesetzen das kantonale Verfahrensrecht. Sie stehen im Zeichen der Verbesserung des Rechtsschutzes, der einheitlichen Anwendung des Bundesrechts und auch - wie etwa der in der OG-Revision von 1991 eingeführte Art. 98a (Verpflichtung der Kantone zur Schaffung richterlicher Behörden, soweit die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist) - der Entlastung des Bundesgerichts. Weitere Entwicklungen in Richtung einer Harmonisierung des Verfahrensrechts sind im Gang. Dies zeigen auch die grundlegenden Urteile des Bundesgerichts zur verfahrensmässigen und inhaltlichen Koordination bei Projekten, die verschiedene Bewilligungen erfordern. Am Ende des Kapitels stehen kritische Bemerkungen zum bundesrechtlichen Rechtsmittelsy-

stem mit seinen verschiedenen Rechtsmitteln, unterschiedlichen Anforderungen und teilweise ungeklärten Abgrenzungsfragen. Die Einführung der Einheitsbeschwerde wird im Rahmen der geplanten Totalrevision des OG geprüft.- Im dritten Kapitel werden die einzelnen Stadien behandelt, die ein Verfahren bis zum Endentscheid durchläuft. Die Autoren unterlassen es nicht, auch eher banal erscheinende Themen wie Fristen, formelle Anforderungen an Rechtsschriften, Arten der Verfahrenserledigung, Kosten zu behandeln. Abgeschlossen wird der allgemeine Teil mit den eingehenden Darstellungen der Verfahrensmaximen und der Verfahrensvoraussetzungen. Behandelt werden hier auch die Begriffselemente der Verfügung, die Beschwerdebefugnis und die Beschwerdegründe.

Der besondere Teil besteht aus drei Kapiteln. Das nichtstreitige Verwaltungsverfahren vor den Bundesbehörden wird detailliert beschrieben. Eine genaue Darstellung des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens schliesst sich an. Überschneidungen zum allgemeinen Teil lassen sich nicht immer vermeiden. Die Autoren legen Besonderheiten des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesrat dar, weisen hin auf Schwächen und die Diskussion über die Abschaffung der Rechtspflegekompetenzen des Bundesrates, der den Anforderungen der EMRK an ein unabhängiges Gericht nicht genügt. In der sehr einlässlichen Darstellung der Rechtspflege durch das Bundesgericht wird auch das komplizierte System der Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit Ausnahmen und Gegenausnahmen thematisiert. Es fehlt nicht die Kritik am Ausnahmekatalog der Art. 99 und 100 OG und die Feststellung, dass im Lichte der Rechtsweggarantie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK verschiedene Ausnahmen als unzulässig zu betrachten sind. Es folgen Hinweise auf das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht. Ein knapper Abschnitt ist den eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen gewidmet, die als verwaltungsunabhängige Justizbehörden gelten und seit der Revision von 1991 eine verstärkte Position einnehmen. Funktionen und Grenzen der heutigen Verfassungsgerichtsbarkeit werden im nächsten Paragraphen behandelt. Die Autoren nennen fünf Gründe für den Ausbau und postulieren die Einführung wenigstens einer akzessorischen Prüfung der Bundesgesetzgebung. Auf 36 Seiten wird die staatsrechtliche Beschwerde behandelt. Dem Werk gelingt es auch hier, einen guten Gesamtüberblick zu vermitteln. Zuwenig differenziert sind die Ausführungen zur Anfechtbarkeit von Nutzungsplänen. Es fehlt jeder Hinweis, dass ein Sondernutzungsplan entgegen Art. 34 Abs. 3 RPG in bestimmten Fällen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde

anfechtbar ist. Vergeblich wartet man auf eine Bemerkung zur aktuellen Frage, ob bei Auszunungen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben sein sollte. Das Beispiel mag zeigen, dass der hohe Bearbeitungsstand an vereinzelt Stellen noch nicht einheitlich ist. Das Buch schliesst mit kurzen Ausführungen zur (seltenen) staatsrechtlichen Klage und Hinweisen zur parlamentarischen Staatsrechtspflege.

Die Autoren legen ein Gesamtwerk vor, das überzeugt. Im Vergleich zu den schon älteren Standardwerken von Fritz Gygi und Peter Saladin ist es auf dem neuesten Stand. Seine Stärken liegen insbesondere in der klaren und verständlichen Darstellung, in der umfassenden Stoffvermittlung mit vielen bereichernden Hinweisen. Damit unterscheidet sich das Werk auch von neueren Publikationen, die schwergewichtig der Verwaltungsrechtspflege oder der Staatsrechtspflege gewidmet sind. Studierende und auch Praktiker erhalten ein wichtiges Arbeitsinstrument, dem ein fester Platz gewiss ist.

ROBERT BURKHARD, FÜRSPRECHER, VORSTEHER DES RECHTSAMTES
DER JUSTIZ-, GEMEINDE- UND KIRCHENDIREKTION DES KANTONS BERN

**JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Bundesstaatsrecht. Band II, Basel/
Frankfurt a.M. (Helbing und Lichtenhahn) 1995, 682 Seiten,
Fr. 258.--.**

Jean-François Aubert ist nicht nur ein hervorragender Jurist, der ganz in seiner Wissenschaft aufgeht - er versteht es auch, selbst reichlich komplizierte Probleme so darzustellen, dass am Ende alles verblüffend einfach erscheint. Sein zweibändiges Bundesstaatsrecht legt dafür lebhaftes Zeugnis ab. Wer der französischen Sprache genügend mächtig ist, hat das Vergnügen, das grosse Werk in der Originalsprache zu lesen. Wem dies versagt ist, dem schlug nun die Stunde mit dem Erscheinen der deutschen Übersetzung. Der erste Band ist bereits früher erschienen, der zweite folgte nun im Herbst 1995.

Dem französischen Originaltext folgend, enthält auch der deutsche Band II zunächst ausführliche Betrachtungen zur demokratischen Staatsform und zu den Kompetenzen von Exekutive und Legislative in unserem Bundesstaat - allerdings nicht in der tradierten Strukturierung, wie wir

Deutschscheizer dieses Thema anzugehen pflegen, sondern in der eigenwilligen Abfolge, die für das ganze Werk des Autors typisch ist.

Einen zweiten Block bilden die Individualrechte, die unter Beizug einer reichen Literatur und unter breiter Auswertung der schweizerischen Judikatur zur Darstellung gelangen.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der neubearbeitete Nachtrag, der zu einer sehr wertvollen Aktualisierung des Werkes führt. Die französischen Ur-Bände (ohne Nachträge) sind 1967 erschienen. Eine Beschränkung der Übersetzung auf dies Bände hätte zu einem höchst lückenhaften, weil in vielen Punkten überholten Werk geführt. Die nun erschienene Übersetzung trägt aber gleichzeitig den Nachträgen Rechnung und garantiert damit die Aktualisierung der Texte bis 1994 (!). Dass dies ganz besonders in den Bereichen der Organisation und der Verfahren von Bedeutung ist, liegt auf der Hand. Die total revidierten, bzw. neuen Gesetze über die Organisation der Bundesverwaltung, über die politischen Rechte und das Verwaltungsverfahren und schliesslich auch das neue Publikationsgesetz datieren alle aus der Zeit nach 1967. Dieser Teil des Werkes liest sich wie eine Geschichte der Gesetzgebung der beiden letzten Jahrzehnte. Wer dazu grundlegender Ausführungen über die demokratischen Staatsformen sucht, findet sich plötzlich mitten in der aktuellen Problematik zur schweizerischen Regierungsreform. Dass der Autor in diesem Zusammenhang Wesentliches zu den Kompetenzen und den gegenseitigen Beziehungen von Exekutive und Legislative zu sagen hat, überrascht auch nicht, war er doch während vielen Jahren Mitglied der Bundesversammlung.

Eine gleichzeitig mit Genuss zu lesende Aktualisierung findet sich aber auch in den Abschnitten über die Individualrechte und die politischen Rechte, wo vornehmlich die neue und neuste bundesgerichtliche Praxis zur Darstellung gelangt.

Ein Wort schliesslich zur Übersetzung : Sie ist ausgezeichnet und trägt mit dazu bei, dass sich der Text sehr flüssig liest. Gelegentlich etwas schwerfällige Wendungen, die eine zu nahe Anlehnung an den französischen Text erkennen lassen, bilden die Ausnahme.

Die nun vorliegende vollständige Übersetzung sollte es ermöglichen, dass auch an den Universitäten der deutschen Schweiz vermehrt auf das Werk dieses glänzenden Neuenburger Juristen gegriffen wird. Damit

hätte die Beseitigung der sprachlichen Barriere in besonderem Masse ihren Zweck erfüllt, und die Diskussion vieler grundlegender Probleme unseres Landes könnte durch den vermehrten Beizug der Gewichtung eines Mitbürgers aus der Romandie nur gewinnen.

PROF. DR. WALTER BUSER, ALT BUNDESKANZLER, BREMGARTEN/BERN

ALAIN DELCAMP, JEAN-LOUIS BERGEL et ALAIN DUPAS (éds.)

- **Contrôle parlementaire et évaluation. La documentation française, Paris 1995.**
- **L'évaluation législative, Cahiers de méthodologie juridique, N° 9, Presses Universitaires d'Aix-Marseille 1994.**

Die beiden Bände enthalten zu einem grossen Teil identische Beiträge einer 1994 im französischen Senat durchgeführten Tagung über Gesetzevaluationen und die Rolle des Parlaments; dabei ist der erste Tagungsband etwas kürzer und graphisch besser gestaltet (weshalb die nachfolgenden Hinweise von dieser Version ausgehen). Die beiden Beiträge geben Aufschluss über den Ist-Zustand der Gesetzevaluation in Frankreich und enthalten weitere Länderberichte (Schweiz, Belgien, Deutschland, Kanada und USA). Die Erhellung des Phänomens "Evaluation" kann durch mehrere Zugänge erfolgen, beispielsweise durch die Beleuchtung des Budgetprozesses¹, durch Beschreibung des institutionellen Gefüges² oder wie hier durch Konzentration auf die Evaluation von Rechtserlassen. Dabei bestätigen sich einige Befunde; gleichzeitig ergeben sich interessante Schattierungen (vgl. die Bemerkungen zur Länderstudie Kanada weiter unten).

¹ GRAY ANDREW / JENKINS BILL / SEGSWORTH BOB (Hgg.), Budgeting, Auditing and Evaluation. Functions and Integration in Seven Governments. Transaction Publishers. New Brunswick, 1993.

² RIST RAY C., Program Evaluation and the Management of Government: Transaction Publishers; New Brunswick, 1990; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Bericht über ausländische Erfahrungen und Realisierungen im Bereich der Gesetzevaluation. Bern, 1989.

Ordnung im Dickicht

Vor allem drei Beiträge haben Übersichtscharakter: ein Einführungsbeitrag von CHEVALLIER, ein Synthesebeitrag von BERGEL sowie der Beitrag von MORAND (siehe weiter unten). CHEVALLIER zeigt auf, wie sich das Parlament der Evaluation angenähert hat. Das Parlament investiert sehr viel Zeit in die Gesetzgebung, aber wenig in die Kontrolle der Gesetzesausführung. Dieses Missverhältnis ruft nach Änderungen. Untersuchungskommissionen des Parlaments zu grösseren Fragen und Problemen (z.B. Immigration, Wohnungsbau, Gentechnologie) behandeln in zunehmendem Masse auch Evaluationsfragen. Die ständigen Fachkommissionen können sich im Rahmen einer "mission d'information temporaire" ebenfalls über den Vollzug von Gesetzen erkundigen. CHEVALLIER macht aber deutlich, dass für ihn die Evaluation wissenschaftlichen Charakter hat und der entsprechende Sachverhalt auf Seiten des Parlaments noch zu schaffen sei. Einzig im Bereich der Technologiefolgenabschätzung (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques), die jedoch im wesentlichen ausserhalb der Reichweite der Gesetzesevaluation liegt, verfügt das Parlament über wissenschaftliche Kapazitäten.

BERGEL beschreibt in grossen Zügen das Evaluationsdispositiv in Frankreich. Es weist vorläufig noch ein Übergewicht der Exekutive auf (siehe weiter unten). Er gibt einen knapp gefassten, konzisen Überblick über die methodischen Herausforderungen. Das Ziel der Gesetzesevaluation liegt für BERGEL in der Ermittlung der Wirksamkeit (efficacité), d.h. der Frage, inwieweit die Ziele erreicht wurden. Die Gesetzesevaluation interessiert sich überdies für die Normenbefolgung (effectivité des normes). BERGEL streicht sehr deutlich die schwierige Aufgabe heraus, die Wirkungen eines Erlasses kausalanalytisch gesichert festzustellen und damit explizit oder implizit mit der Situation zu vergleichen, die ohne den Erlass bestehen würde. Räumlich oder auf bestimmte Gruppen beschränkte Versuche, vergleichende Studien sowie Versuchserlasse können Möglichkeiten sein, mehr über die Wirkungen zu erfahren.

Frankreich: Evaluation als Initiative der Regierung...

Ministerpräsident ROCARD hat im Januar 1990 das französische Evaluationsdispositiv verankert. Es besteht aus drei Pfeilern. Das "Comité interministériel de l'évaluation" entwickelt und koordiniert die Evaluationsaktivitäten in der Regierung. Sein Sekretariat wird vom "Commissariat du plan" geführt. Es wurde ein Budgetrahmen, der "Fonds national de développement de l'évaluation" geschaffen, um Evaluationsaufträge zu finanzieren. Über die Vergabe der Mittel entscheidet das oben erwähnte "Comité interministériel". Über die wissenschaftliche Qualität der Evaluationsprojekte und -produkte wacht der "Conseil scientifique de l'évaluation". Dieses Evaluationsdispositiv hat seither mehrere Regierungs- sowie den Präsidentenwechsel überstanden und ist bereits etwas erweitert worden. Mehrere Beiträge (DE FOUCOULD, LECA, LOGEROT, JOXE) beleuchten Elemente dieses Dispositivs.

...und das wachsende Interesse des Parlaments

Die Tagung, welche Anlass zum Buch gegeben hat, beweist das Interesse des französischen Parlaments, den Evaluationsaktivitäten der Regierung etwas Eigenes entgegenzustellen. Die verschiedenen, im Buch enthaltenen Beiträge lassen erkennen, wie das Parlament seine Kontrolle über den Gesetzesvollzug ausgebaut hat. Es versuchte vor allem, gegen die Verzögerung beim Inkrafttreten und beim Erlass der Ausführungsverordnungen vorzugehen. Es hat aber noch Schwierigkeiten, die Gesetzesevaluation als systematische und unabhängige Tätigkeit in seine Arbeiten zu integrieren. Bereits wurden Vorstöße von bürgerlicher Seite unterbreitet, ein dem Parlament zugeordnetes Evaluationsamt zu schaffen.

Länderstudien Deutschland, Belgien, Kanada, USA und Schweiz

Zukunftsweisende Aspekte entwickelt MORAND (*L'évaluation législative ou l'irrésistible ascension d'un quatrième pouvoir*). Unter den Motiven, die zum vermehrten Rückgriff auf Evaluationen führen, nennt er insbesondere die Sorge um die mangelnde Normenbefolgung und um die Gesetzesinflation, die Suche nach den geeigneten Handlungsinstrumenten, der Versuch zur Verminderung von Unsicherheit und der Wunsch nach

Lernen über staatliches Handeln. MORAND zeigt namentlich anhand der Rechtsprechung des Karlsruher Bundesverfassungsgerichts, dass die Beachtung elementarer Rechtsprinzipien wie des Schutzes der Freiheitsrechte, des Gleichheitsgrundsatzes und des Verhältnismässigkeitsprinzips (Zweckmässigkeit und Notwendigkeit) eine empirische Erfassung der Wirkungen erfordert. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers bejaht, wenn nähere Abklärungen zeigen, dass Rechtsprinzipien verletzt werden. Der Länderbericht Deutschland von HÖLAND bestätigt das grosse Gewicht der Verfassungsgerichtsbarkeit als Stimulus und Rahmen der Gesetzesevaluation. Der Autor legt die Messlatte an die Gesetzesevaluation recht hoch an (Einbezug aller Wirkungen eines Erlasses, auch der unvorhergesehenen und unerwünschten) und kommt zum Schluss, dass diesem Kriterium nur sehr wenige Studien genügen. Die Länderberichterstatter BERGERON (Kanada) und DELNOY (Belgien) fassen demgegenüber den Begriff der Evaluation sehr viel weiter und subsumieren darunter auch die Zweckmässigkeitsüberprüfung vor dem Erlass. Beide Länderstudien lassen nur ein geringes Ausmass an seriöser Wirkungsüberprüfung erkennen, ein Befund der zumindest in Bezug auf Kanada den Ergebnissen einer anderer Studie³ widerspricht, gleichzeitig aber auch mit skeptischeren Einschätzungen⁴ übereinstimmt. Im Länderbericht USA beleuchtet CHELIMSKY die Voraussetzungen für den Erfolg der Evaluationstätigkeit des dem Parlament zugeordneten Rechnungshofs (General Accounting Office), welches über eine spezifische Evaluationsabteilung mit über 70 Mitarbeitern verfügt. Methodische Glaubwürdigkeit, Unabhängigkeit und Objektivität, rasche Evaluationsantworten und intelligente Fragen (der Parlamentsmitglieder) figurieren unter den Erfolgsvoraussetzungen; CHELIMSKY gibt zahlreiche Beispiele für die Wirkung und den Nutzen von Evaluationen.

Wie der Beitrag von MADER zeigt, steht die Schweiz im Ländervergleich irgendwo zwischen den fortgeschrittenen und den eher zurückgebliebenen Ländern. Institutionell wurde das Evaluationsdispositiv vor allem im Zusammenhang mit der Kontrolle ausgebaut: Schaffung der Verwaltungskontrolle des Bundesrats und der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle, Kontrollen im Rahmen des Subventionsgesetzes und der

³ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, S. 13-17 (Fn. 2)

⁴ SEGSWORTH BOB, *Out of Sequence and Out of Sync: Budgeting, Auditing and Evaluation in Canada*. In Gray Andrew et al. (Fn. 1), 1993.

Finanzkontrolle. MADER ortet im schweizerischen System evaluationsfördernde (Vollzugsföderalismus, Milizparlament) und -hindernde Faktoren (Konkordanzsystem, Übergewicht der Departemente gegenüber der Regierungsfunktion u.a.m.). Wie die zahlreichen Querverweise auf die Beiträge von MORAND und MADER zeigen, werden die schweizerischen Überlegungen zur Gesetzesevaluation in Frankreich eingehend zur Kenntnis genommen.

Erfahrungen und Lektionen

Namentlich die französischen Beiträge des Buches geben Aufschluss über ein Evaluationsgefüge, welches sich immer noch im Aufbau befindet. Zwei Themen tauchen in mehreren Beiträgen auf: Die Frage der *Agenda von Evaluationen* und die Aufgaben von *Regierung und Parlament*. Was die Agendafrage angeht (s. etwa Beiträge LECA, S. 104, und LOGEROT, S. 117), werden die unterschiedlichen Zeithorizonte von Regierung und Evaluierung hervorgehoben; erstere will rasche Entscheide, letztere benötigt Zeit. Daraus kann sich ein Problem der Nutzung von Evaluationen ergeben, wenn Evaluationsresultate nicht zur Verfügungen stehen, wenn Entscheide gefällt werden müssen und umgekehrt Evaluationsresultate vorliegen, obgleich keine Entscheide anfallen. Damit verbunden ist die zweite Frage der Pflichtenhefte von Regierung und Parlament. Es scheint, dass selbst innerhalb der Regierung noch keine klaren Vorstellungen über die Ansprechpartner der Ergebnisse von Evaluationen bestehen, die auf Empfehlung des "Comité interministériel de l'évaluation" in Auftrag gegeben werden. Desgleichen ist noch nicht ganz klar, was das Parlament genau mit Evaluationsresultaten anfangen soll und wie es sicherstellen kann, dass sie umgesetzt werden. Der weitere Ausbau von Evaluationen sollte demnach gekoppelt sein mit einer stufengerechten Zuteilung von Verantwortung für die kontinuierliche Verbesserung staatlichen Handelns.

Stärken und Lücken des Buches

Die Stärken des Buches liegen in der Reflexion über die Herausforderungen, welche sich der Gesetzgebungstechnik angesichts der zunehmenden Unsicherheit über die tatsächlichen Wirkungen von Erlassen

stellen. Hierbei sind insbesondere die Beiträge von CHEVALLIER, MORAND und BERGEL zu erwähnen. Gut geglückt ist die Darstellung der Faktoren, welche nach vermehrten Gesetzesevaluationen rufen. Interessant und in ihrem Grundgehalt wohlthuend bescheiden ist etwa der Beitrag von LOGEROT über die langsame Ergänzung der Rechnungsprüfung des "Cour des comptes" (Rechnungshof) durch Organisations-, Management- und neuerdings auch Wirkungsaspekte.

Etwas mehr Aufschluss hätte man sich über die bisherigen Erfahrungen mit dem französischen Evaluationsdispositiv gewünscht. Wenn Gesetzesevaluation als Selbstreflexion des Gesetzgebers verstanden werden kann, dann fehlt eine analoge Selbstreflexion über das französische Evaluationsdispositiv. Dem ausländischen Beobachter ergibt sich der leise Eindruck einer Überzentralisierung der Evaluationsbefugnisse in den Händen des *Comité interministériel de l'évaluation*, gepaart mit zu geringer Verantwortung der Ministerien für die Selbstevaluation ihrer Politiken. Diese Sicht muss allerdings indirekt durch verschiedenen Bemerkungen erschlossen werden (z.B. anhand der Bemerkungen über die unterschiedlichen Agenden).

Es erstaunt nicht, dass die an der Tagung vorgetragenen Beiträge viele Facetten des Phänomens "Gesetzesevaluation" hervortreten lassen. Für einige wie MAYNIAL (Frankreich), DELNOY (Belgien) und BERGERON (Kanada) umfasst die Gesetzesevaluation jede Reflexion über die mutmasslichen künftigen oder tatsächlichen Wirkungen von Gesetzen, für andere wie MADER, MORAND und BERGEL steht die methodische und objektive empirische Erfassung der realen Wirkungen im Vordergrund. Einige wie BERGEL legen das Schwergewicht auf die ex post - Dimension, andere wie CHEVALLIER auf die Kombination der ex ante und der ex post - Dimension. Man mag diese Uneinheitlichkeit im Verständnis von Evaluation bedauern, darin aber auch eine Stärke dieses Tagungsbandes sehen, weil dadurch die Unterschiedlichkeit der Meinungen und der Erwartungen an das Instrument "Evaluation" deutlich hervortritt. Die Beiträge geben zahlreiche wertvolle Impulse zum Instrument "Gesetzesevaluation" und lassen die aktuellen Entwicklungstendenzen deutlich hervortreten.

DR. OEC. WERNER BUSSMANN, BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, BERN