

Zur Institutionalisierung von Rechtswirkungsforschung (RWF)¹

DIETER STREMPPEL

1. Einleitung

Die Fragen der Wechselwirkungen von *Verhalten und Recht* - ein nicht nur die Gesetzgebungslehre immer wieder bewegendes Thema - haben in Forschung und Politik wieder Hochkonjunktur.² So ist es geboten, die *Rechtswirkungsforschung (RWF)* erneut auf die leitenden Fragestellungen

- *Was bewirken Gesetze?*
- *Warum versagen Gesetze?*
- *Unter welchen Voraussetzungen erfüllen Gesetze ihren Zweck?*

zu focussieren. Dabei soll in diesem Beitrag der Blick perspektivisch unter den Gesichtspunkten von Inhalten und Organisation institutionalisierter Rechtswirkungsforschung weiter in die Zukunft gewendet werden und zwar in dreifacher Hinsicht:

¹ Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser am 24. Oktober 1997 auf der Schwerpunkt-Tagung der Volkswagen-Stiftung Hannover zum Thema 'Wirkungsforschung zum Recht' am Zentrum für interdisziplinäre Forschung (ZiF) an der Universität Bielefeld gehalten hat.

² Vgl. z.B. VOLKSWAGEN-STIFTUNG (Hg.), Bericht 1996, Göttingen 1997, Schwerpunkt 'Recht und Verhalten', S. 67-71; B.-O. BRYDE, Die Effektivität von Recht als Rechtsproblem, Berlin 1993; D. GRIMM (Hg.), Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990; H. TREIBER, Zur Umsetzung von Rechtsnormen - Begrenztetes Steuerungspotential von Gesetzen und Rechtsnormen, Baden-Baden 1996.

- Unbestritten ist das *OB* von RWF - dazu komme ich in dem ersten Teil meiner Ausführungen zur *Notwendigkeit von RWF*.
- Noch entwicklungsbedürftig ist das *WIE* von RWF - hierzu sage ich etwas in dem zweiten Teil unter *Gegenstand, Typen und Methoden von RWF*.
- Völlig offen ist bis heute die *Organisation und Institutionalisierung von RWF*, die ich im dritten Hauptteil darzulegen versuche.

2. Notwendigkeit von Rechtswirkungsforschung (RWF)

Zunächst soll kurz die Entwicklung von RWF in Wissenschaft und Politik skizziert werden und zwar in erster Linie auf dem Gebiet des *Bundesrechts*.

Ziele und Einschätzung von Gesetzgebung als gesamtgesellschaftliches Steuerungsmittel haben sich in der Bundesrepublik Deutschland zwischen den späten 60iger Jahren und den frühen 80iger Jahren auffällig gewandelt: von einer *Politik der inneren Reformen* mit detaillierter *Aufgaben-Planung* hin zu einer *Politik der Kostendämpfung bei sozialstaatlicher Gesetzgebungstätigkeit* mit beginnender *Erfolgs-Kontrolle*. In der Rechtspolitik z. B. ergab die Diskussion um die in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 angekündigten Justizreformgesetze die Forderung nach *objektiven Daten*, die durch *Rechtstatsachenforschung* (RTF) gewonnen werden sollten. Somit erfolgte im Bundesministerium der Justiz im Jahr 1973 die Einrichtung eines Referats *Rechtstatsachenforschung*, dessen erste Aufgabe die Dokumentation und Koordinierung empirischer Rechtsforschung zur Unterstützung der laufenden Gesetzgebungsarbeit war.³ Zu der Zeit befaßten sich Rechtstheorie und Rechtssoziologie schon mit Fragen der *Effektivität des Rechts*⁴, schrieb PETER

³ D. STEMPEL, Zur Rechtstatsachenforschung in der Bundesrepublik Deutschland, *RuP* 1981, S. 180-183.

⁴ M. REHBINDER / H. SCHELSKY (Hgg.), Zur Effektivität des Rechts, *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Bd. 3, Gütersloh 1972.

NOLL seine *Gesetzgebungslehre*⁵, behandelte HANS RYFFEL in seiner *Rechtssoziologie die Wirksamkeit des Rechts*⁶, stellte ROLF BENDER das Fehlen einer Methodologie der Gesetzgebung fest⁷ und betrieb JÜRGEN RÖDIG seine *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*.⁸ 1978 wurde am *Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung* bei der Hochschule der Verwaltungswissenschaften Speyer von CARL BÖHRET das Forschungsprojekt *Entwicklung und Überprüfung von Methoden für den Test von Gesetzentwürfen* in Angriff genommen, dem weitere Projekte folgten.⁹

Anfang 1983 richtete KLAUS KÖNIG eine Arbeitsgruppe *DV-gestützte Erfassung der Vollzugs- und Wirkungsuntersuchungen der Ressorts* im Bonner Bundeskanzleramt ein, die sich mit Programm- und Gesetzesevaluation beschäftigen sollte und an der ich als Vertreter des Bundesministeriums der Justiz teilgenommen habe. Sie erörterte in erster Linie Methodenfragen, war nur von kurzer Dauer und scheiterte letztlich an den Ressortegoismen.¹⁰ Zu der Zeit forderte HANS-LUDWIG SCHREIBER sogar eine *Effektivitätskontrolle von Strafgesetzen*¹¹ und ERHARD BLANKENBURG ging der Frage nach, warum es so schwierig ist, die

⁵ P. NOLL, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek 1973.

⁶ H. RYFFEL, *Rechtssoziologie - Eine systematische Ordnung*, Neuwied und Berlin 1974.

⁷ R. BENDER, *Zur Notwendigkeit einer Gesetzgebungslehre dargestellt an aktuellen Problemen der Justizreform*, Stuttgart 1974.

⁸ J. RÖDIG, *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, 1976.

⁹ P. FRICKE / W. HUGGER, *Test von Gesetzentwürfen*, Teil 1: Voraussetzungen einer testorientierten Rechtsetzungsmethodik, *Speyerer Forschungsberichte* Nr. 11 (1979); Teil 2: Experimentelle Methoden zur Unterstützung der Rechtsetzungspraxis, *Speyerer Forschungsberichte* Nr. 12 (1986); C. BÖHRET (Hg.), *Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre - Ein Erfahrungsaustausch*, *Speyerer Forschungsberichte* Nr. 13 (1980).

¹⁰ K. KÖNIG, *Zur Überprüfung von Rechtssetzungsvorhaben des Bundes*, *Speyerer Forschungsberichte* Nr. 53, 1986; ders., *Zur Überprüfung von Rechtssetzungsvorhaben des Bundes*, in: D. GRIMM / W. MAIHOFER (Hgg.), *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Bd. 13, Opladen 1988, S. 171-184.

¹¹ H.-L. SCHREIBER, *Ist eine Effektivitätskontrolle von Strafgesetzen möglich?*, *RuP* 1983, S. 36-39.

Wirksamkeit von Gesetzen zu erforschen.¹² Im Andenken an PETER NOLL veranstaltete das *Zentrum für interdisziplinäre Forschung an der Universität Bielefeld (ZiF)* eine Tagung zu *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik*, die sich auch schon mit Steuerung und Wirkung von Gesetzen beschäftigte.¹³

Politische Wissenschaft und Rechtssoziologie wandten sich nunmehr der *Regelungsdichte* und Tendenzen der *Entrechtlichung* zu und diskutierten in einem von RÜDIGER VOIGT betreuten Band *Gegentendenzen zur Verrechtlichung*.¹⁴ Auch *Evaluierungsforschung*¹⁵ und Fragen von *Durchsetzung und Wirkung von Rechtsentscheidungen* blieben auf der wissenschaftlichen Tagesordnung.¹⁶ Die Politik nahm sich ebenfalls vermehrt des Verrechtlichungsthemas an. 1982 gründete HERBERT HELMRICH die *Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung*.¹⁷ Die *Bundesregierung* beschloß 1984 die sog. *Blauen Prüffragen* für Rechtsvorschriften des Bundes¹⁸ und richtete unter der Leitung von HORST WAFFENSCHMIDT eine *Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungs-*

¹² E. BLANKENBURG, Rechtssoziologie und Rechtswirksamkeitsforschung - Warum ist es so schwierig, die Wirksamkeit von Gesetzen zu erforschen?, in: K. PLETT / K.-A. ZIEGERT (Hgg.), *Empirische Rechtsforschung zwischen Wissenschaft und Politik*, Tübingen 1984, S. 45-68; ders., *Wirksamkeit von Gesetzen*, in: *Ergänzbare Lexikon des Rechts*, Neuwied 1987, 3/310, S.1-2.

¹³ D. GRIMM / W. MAIHOFFER (Hgg.), *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Bd. 13, Opladen 1988.

¹⁴ R. VOIGT (Hg.), *Gegentendenzen zur Verrechtlichung, Jahrbuch zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Bd. 9, Opladen 1983.

¹⁵ G.-M. HELLSTERN / H. WOLLMANN, *Evaluierungsforschung - Ansätze und Methoden*, Basel 1983.

¹⁶ T. RAISER / R. VOIGT (Hgg.), *Durchsetzung und Wirkung von Rechtsentscheidungen - Die Bedeutung der Implementations- und Wirkungsforschung für die Rechtswissenschaft*, Baden-Baden 1990.

¹⁷ GESELLSCHAFT ZUR FÖRDERUNG DER ENTBÜROKRATISIERUNG E.V. (Hg.), *Entbürokratisierung in der Praxis, Tagungsbericht vom 03.11.1982*, Bonn 1983; H. HELMRICH (Hg.), *Entbürokratisierung - Dokumentation und Analyse*, München 1989.

¹⁸ BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (Hg.), *Erster Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung*, Bonn 1985, S. 51-55.

vereinfachung des Bundes ein.¹⁹ Schließlich war der *Bundesminister der Justiz* 1987 Gastgeber eines Forums *Mehr Recht durch weniger Gesetze?*²⁰ Mittlerweile enthalten auch die *Rechtssoziologie-Lehrbücher* von LUHMANN²¹, OPP²², RAISER²³, REHBINDER²⁴, RÖHL²⁵, ROTTLEUTHNER²⁶ und RYFFEL²⁷ mehr oder weniger umfangreiche Kapitel über die Effektivität oder Wirkung von Rechtsnormen.

Auch in der Deutschen Demokratischen Republik befaßte sich u. a. das Institut für Theorie des Staates und des Rechts der Akademie der Wissenschaften der DDR (AdW) - Bereich Rechtstheorie - auf mehreren Tagungen seit 1977 mit den Fragen der gesellschaftlichen Wirksamkeit des sozialistischen Rechts.²⁸ Das dort - unter anderen gesellschaftlichen

¹⁹ BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (Hg.), Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes, 1983-1987 - Eine Zwischenbilanz, Bonn 1987; *dass.*, Erster Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn 1985; Zweiter Bericht, Bonn 1986. Vgl. auch GESELLSCHAFT ZUR FÖRDERUNG DER ENTBÜROKRATISIERUNG -GFE- (Hg.), Zwischenbilanz und Perspektive der Entbürokratisierung, Tagungsbericht vom 02.04.1987, Bonn 1987.

²⁰ D. STREMPER, (Hg.), *Mehr Recht durch weniger Gesetze?* - Beiträge eines Forums des Bundesministers der Justiz zur Problematik der Verrechtlichung, Bonn 1987.

²¹ N. LUHMANN, *Rechtssoziologie*, 2 Bände, Reinbek 1972, Bd. 2, S. 267 ff.

²² K.-D. OPP, *Soziologie im Recht*, Reinbek 1973, S. 190 ff.

²³ T. RAISER, *Das lebende Recht - Rechtssoziologie in Deutschland*, Baden-Baden 1995, S. 258 ff.

²⁴ M. REHBINDER, *Rechtssoziologie*, 3. Aufl., Berlin/New York 1993, S. 164 ff.

²⁵ K. F. RÖHL, *Rechtssoziologie - Ein Lehrbuch*, Köln u.a. 1987, S. 243 ff.

²⁶ H. ROTTLEUTHNER, *Einführung in die Rechtssoziologie*, Darmstadt 1987, S. 54 ff.

²⁷ H. RYFFEL, *Rechtssoziologie - Eine systematische Ordnung*, Neuwied/Berlin 1974, S. 245 ff.

²⁸ INSTITUT FÜR THEORIE DES STAATES UND DES RECHTS DER AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN DER DDR - BEREICH RECHTSTHEORIE (Hg.), *Die gesellschaftliche Wirksamkeit des sozialistischen Rechts - Probleme ihrer Begriffsbestimmung und Messung*, Internationales rechtstheoretisches Symposium vom 29.11.-1.12.1977 in Berlin, Berlin 1978; K. A. MOLLNAU (Hg.), *Komponenten der Rechtsbildung und ihr Einfluß auf die gesellschaftliche Wirksamkeit des sozialistischen Rechts*, Materialien des III. Berliner rechtstheoretischen Symposiums, Berlin 1980; K. A. MOLLNAU (Hg.), *Einflüsse des Wirkens des Rechts und seiner gesellschaftlichen Wirksamkeit auf den sozialistischen Rechtsbildungsprozeß*, Materialien des IV. Berliner rechtstheoretischen

Verhältnissen und auch an anderen Forschungseinrichtungen²⁹ - erarbeitete Wissen harrt allerdings noch seiner Aufarbeitung.³⁰

Im Zuge der Vereinigung Deutschlands geraten die Arbeiten über die Wirkungskontrolle der 80iger Jahre auf politischer Ebene wieder etwas in den Hintergrund, bis sie in der laufenden 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages mit der Einsetzung des *Sachverständigenrats 'Schlanker Staat'* durch die Bundesregierung 1995 unter Leitung von RUPERT SCHOLZ wieder einen neuen Anstoß bekommen.³¹ Dieser Rat veranstaltet Anfang 1997 in Düsseldorf einen Kongreß zu *Wegen in die zukunftsorientierte Verwaltung*³² und hat gerade am 02.10.1997 seinen *Abschlußbericht* vorgelegt, auf den ich später noch eingehen werde.³³

Symposiums, Berlin 1982; K. A. MOLLNAU (Hg.), Die eigenverantwortlich-schöpferische Komponente in der Rechtsanwendung und ihr Einfluß auf die gesellschaftliche Wirksamkeit des sozialistischen Rechts, Materialien des VI. Berliner rechtstheoretischen Symposiums, Berlin 1986.

²⁹ C. KESSEL, Rechtssoziologie in der Deutschen Demokratischen Republik, Diss., Berlin 1991, S. 65 ff., 150 f.; vgl. auch schon H. KLENNER, Rechtssoziologie, in: G. ASSMANN / W. EICHHORN / E. HAHN / G. HEYDEN / H. JETZSCHMANN / M. KRETZSCHMAR / M. PUSCHMANN / R. WEIDIG (Leiter des Herausgeberkollektivs), *Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie*, 2. Aufl., Berlin 1983, S. 538-540 und jetzt D. STREMPER, Rechtssoziologie versus Rechtsideologie, in: G. HANEY / W. MAIHOFFER / G. SPRENGER (Hgg.), *Recht und Ideologie in historischer Perspektive, Festschrift für Hermann Klenner*, Bd. II, Berlin 1998, S. 265-276.

³⁰ Vgl. dazu schon K. A. MOLLNAU, Rechtsanwendung rechtstheoretisch betrachtet, in: D. GRIMM / W. MAIHOFFER (Hgg.), *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Bd. 13, Opladen 1988, S. 30-44.

³¹ Die Bundesregierung hat den Sachverständigenrat - nach eigenen Worten - zwar 'als unabhängiges und externes Gremium' eingesetzt, es fällt jedoch auf, daß unter den überwiegend regierungsnahen 20 Mitgliedern u.a. Vertreter der Bonner Oppositionsparteien sowie Vertreter der Politik- und Gesellschaftswissenschaften fehlen.

³² H. HOFMANN / G. MEYER-Teschendorf, Ein Kongreß zur Verschlanung des Staates - Erkenntnisse zur Reform der öffentlichen Verwaltung und zur Gesetzgebungsmethodik, ZG 1997, S. 283-294.

³³ SACHVERSTÄNDIGENRAT 'SCHLANKER STAAT' (Hg.), *Abschlußbericht* (Bd. 1), *Materialband* (Bd. 2), *Leitfaden zur Modernisierung von Behörden* (Bd. 3), Bonn 1997; vgl. auch H. HOFMANN / G. MEYER-TESCHENDORF, *Modernisierung von Staat und Verwaltung im Zeichen der Globalisierung - Vorschläge des Sachverständigenrates 'Schlanker Staat' und erste Umsetzungsergebnisse*, ZG 1997, S. 338-349.

Mit einem der ersten Beschlüsse des Rates wurde ein *Testkatalog* für eine obligatorische Bedarfsprüfung bei Gesetzesvorhaben gefordert.³⁴

Am Schluß des kurzen historischen Überblicks stehen die neuesten Arbeiten von JOHANNES W. PICHLER / KARIM J. GIESE zur *Rechtsakzeptanz* unter dem Blickwinkel der Rechtskultur³⁵ und von HAGEN HOF, der in seiner *Rechtsethologie* die Wirkungen und Grenzen von Verhaltensregelungen untersucht.³⁶ Auch wurde 1994 in Den Haag eine *Europäische Evaluationsgesellschaft (EES)* gegründet, die sich die Verbesserung der Kontrolle und Evaluation staatlicher Maßnahmen zum Ziel gesetzt hat.³⁷ Im Rahmen der Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung, die zur Zeit vom Parlament diskutiert wird, soll eine Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werden, wonach das Parlament für die Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen des Bundes sorgen soll.³⁸

³⁴ R. SCHOLZ / K.-G. MEYER-TESCHENDORF, Reduzierung der Normenflut durch qualifizierte Bedarfsprüfung, *ZRP* 1996, S. 404-408; vgl. auch V. BUSSE, Verfahrenswege zu einem 'schlanken Staat', *DÖV* 1996, S. 389-396; ders., Zur Gesetzgebungsarbeit der Bundesregierung und zu Politik und Planung, Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer über aktuelle Probleme der Gesetzgebung, 1996, *LeGes (Gesetzgebung heute)* 1996/1, S. 126-127.

³⁵ J. W. PICHLER / K. J. GIESE, Rechtsakzeptanz - Eine empirische Untersuchung zur Rechtskultur aus dem Blickwinkel der Ideen, Werte und Gesinnungen - Dargestellt am Beispiel der österreichischen Demoskopie, *Schriften zur Rechtspolitik*, Bd. 6, Wien/Köln/Weimar 1993; vgl. auch D. LUCKE, Akzeptanz - Legitimität in der 'Abstimmungsgesellschaft', Opladen 1995, J. LIMBACH, Die Akzeptanz verfassungsgerechtl. Entscheidungen, *Akademische Reden und Beiträge, Schriftenreihe der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster*, Bd. 14, Münster 1997, sowie das Forschungsgespräch des österreichischen Instituts für Rechtspolitik zum Thema Politik zur Verbesserung der Rechtsakzeptanz - Machbarkeit und Beitrag zur Forschung, am 21./22. November 1997 in Salzburg.

³⁶ H. HOF, *Rechtsethologie - Recht im Kontext von Verhalten und außerrechtlicher Verhaltensregelung*, Heidelberg 1996, S. 457-516.

³⁷ W. BUSSMANN, Europäische Evaluationsgesellschaft gegründet, *LeGes (Gesetzgebung heute)* 1995/1, S. 131-133.

³⁸ Artikel 159a (Überprüfung der Wirksamkeit) des Entwurfs der Verfassungskommission des Nationalrates vom 21.11.1997 lautet: 'Die Bundesversammlung sorgt für die Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen des Bundes'.

3. Gegenstand, Typen und Methoden von Rechtswirkungsforschung (RWF)

Wenn man als Rechtssoziologe an die faktische Geltung der Norm und die Messung ihrer Wirklichkeit denkt, fallen einem als erstes die quasi-mathematischen Berechnungen der Effektivitätsquote der Norm durch THEODOR GEIGER ein.³⁹ Aber auch ARTHUR NUBBAUM, der 1914 den Begriff der *Rechtstatsache* prägte, hat sich schon mit Rechtswirkungsforschung beschäftigt.⁴⁰ In dem zweiten Teil seiner Definition von *Rechtstatsachenforschung (RTF)* hat er, ohne sich vielleicht der Tragweite für die heutige Bedeutung bewußt zu sein, die *Rechtswirkungsforschung (RWF)* gleich mit definiert, wenn er schreibt:

„RTF bedeutet die systematische Untersuchung der sozialen, politischen und anderen tatsächlichen Bedingungen, aufgrund deren einzelne rechtliche Regeln entstehen, und die *Prüfung der sozialen, politischen und sonstigen Wirkungen jener Normen.*“⁴¹

Diese Definition kann auch heute noch Gültigkeit beanspruchen, und ich möchte sie dem Begriff der *Rechtswirkungsforschung (RWF)* zugrunde legen. Die neuerdings breit diskutierte *Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*⁴² ist in Begriff und Methoden von der *Technikfolgenabschätzung (TA)* abgeleitet und konkretisiert die abstrakter gefaßte Definition von Nußbaum.

Mit Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) werden die

- *Notwendigkeit* einer (Neu)Regelung, die

³⁹ T. GEIGER, Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts, 4. Aufl., 1987.

⁴⁰ A. NUBBAUM, Rechtstatsachenforschung, ihre Bedeutung für Wissenschaft und Unterricht, Tübingen 1914.

⁴¹ A. NUBBAUM, Die Rechtstatsachenforschung, *AcP* 154 (1955), S. 453-484.

⁴² C. BÖHRET, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) - Einordnung, Absichten, Methodik: ein Überblick mit Beispielen, Speyerer Arbeitshefte Nr. 110, 2. Aufl., 1997; vgl. auch M. GRÜN, Methode für eine prospektive Gesetzesfolgenabschätzung, in: STAATSKANZLEI RHEINLAND-PFALZ (Hg.), Gesetzesfolgenabschätzung dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes, Schriftenreihe zur Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz, VORAN, Heft 5, Mainz 1997, S. 9-16.

- *Wirksamkeit* einer Regelung, eines Regelungsproduktes und die
- *Folgen*, die über die Wirksamkeit i.e.S. hinaus gehen, mit Hilfe eines
- *interdisziplinären* Forschungsansatzes
- multidimensional erfaßt und
- bewertet.

Analog dieser TA/GFA-Terminologie kann man angesichts der Zeitdimension des Fortschritts des Gesetzgebungsprozesses unterscheiden zwischen:

- *prospektiver RWF* - in der Phase der Regelungsintuition,
- *begleitender RWF* - in der Phase des Referentenentwurfs,
- *retrospektiver RWF* oder *RWF i.e.S.* - in der Phase der bestehenden Gesetzesregelung.

Je nach RWF-Typ unterscheiden sich *Forschungsziel* und *Methodik*, die entsprechend der TA-Terminologie in der folgenden Abb. 1 zusammengefaßt werden kann:⁴³

Stufe	Phase des Gesetzgebungsprozesses	Forschungsziel, Analytik und Verfahren	Methodik
prospektive RWF	Regelungsintention	ex-ante-Analyse und Bewertung von Regelungsalternativen	Prüfung von Regelungsalternativen mittels Folgenabschätzungen und Szenarios, Restriktionsanalysen
begleitende RWF	Referentenentwurf	Vollzugspraktikabilität, Aufwand, Befolgbarkeit, Konsistenz, Terminierung	Praxistest, Planspiele, Kosten-Nutzen-Untersuchung, Implementationsanalyse
retrospektive RWF	bestehende Regelung	ex-post-Analyse, Novellierungsdruck	Evaluationsverfahren, Gesetzescontrolling, Bewährungsprüfung

⁴³ Vgl. C. BÖHRET, wie Fn. 42, S. 9; M. GRÜN, wie Fn. 42, S. 12.

Abb. 1

Dabei ist eine enge Verknüpfung der RWF-Typen durchaus sinnvoll. So gibt z. B. die ex-post-Analyse wichtige Anhaltspunkte für die ex-ante-Analyse einer möglichen Novellierung oder Neukonzeptionierung eines bestimmten Gesetzgebungsvorhabens. Auch muß angemerkt werden, daß die Methodik bei den verschiedenen RWF-Typen unterschiedlich weit ausgeprägt und erprobt ist. So steht insbesondere die Szenario-Technik bei der prospektiven RWF noch am Anfang. Bei der Methodik herrscht somit großer Forschungs- und Erprobungsbedarf.

4. Organisation und Institutionalisierung von Rechtswirkungsforschung (RWF)

Rechtswirkungsforschung, die nur dann erfolgreich sein wird, wenn sie effektiv, effizient und leistungsvielfältig ist, muß zur Erreichung dieser Ziele institutionalisiert werden. Nur so kann sie nachhaltig und dauerhaft - über die 2000er-Schwelle hinweg - Wirkung erzielen.

Völlig offen ist allerdings die Frage, wie RWF organisiert und institutionalisiert werden muß. Unter *Institutionalisierung* versteht PETER FRICKE, der dazu eine Untersuchung am *Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung* bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer durchgeführt hat, sowohl die *prozedurale* (Verankerung der Kontrolle in Gesetzen, Geschäftsordnungen) wie auch die *organisatorische* (spezielle Einrichtungen zur Durchführung) Gesetzeskontrolle.⁴⁴

Der Beginn der *prozeduralen* Absicherung ist bereits erfolgt: Durch Kabinettsbeschluß der Bundesregierung vom 16. März 1996 wurde die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (§§ 20a, 40 GGO II) geändert und ergänzt. Damit fanden zugleich teilweise die Vorschläge des Sachverständigenrates *Schlanker Staat* Berücksichtigung. Nach §§ 22a, 40 GGO II muß nun jeder Gesetzentwurf u. a. die Kosten aller öf-

⁴⁴ P. FRICKE, Modelle zur Institutionalisierung einer Gesetzeskontrolle - Darstellung und vergleichende Bewertung, Europäische Hochschulschriften, Reihe XXXI (*Politikwissenschaft*), Bd. 40, Frankfurt a.M./Bern, 1983.

fentlichen Haushalte, d. h. auch der Länder und Kommunen, enthalten, und zwar getrennt nach Haushaltsausgaben und Vollzugaufwand, sowie die Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen (§ 40, Abs. 2 GGO II). So hat ein *Arbeitsstab Bürokratiekosten* im Bundesministerium für Wirtschaft bereits ein Merkblatt für die Ermittlung von Gesetzeskosten im Bereich der Wirtschaft entworfen und ein entsprechendes Forschungsprojekt in Auftrag gegeben.⁴⁵ Mit dem neu eingefügten § 22a GGO II wurden die sog. (Blauen) Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes in jedem Stadium der Gesetzgebung für die Bundesministerien verbindlich gemacht.⁴⁶ Zur Zeit werden die Prüffragen überarbeitet und gestrafft. Klärungsbedürftig ist hingegen die Frage nach der *organisatorischen* Absicherung der Gesetzeskontrolle. FRICKE unterscheidet je nach organisatorischer Anbindung zwischen *legislativer, exekutiver und externer* Kontrolle. Ein Beispiel für eine legislative Anbindung ist die Einrichtung eines *Legislativamtes* (als selbständige Einrichtung des Parlaments). Als exekutive Anbindung nennt FRICKE u. a. das *Ministerpräsidentenbüro* und/ oder die Institutionalisierung eines *Evaluationsreferates* in den Fachministerien. Schließlich wäre auch die Schaffung eines externen *Forschungsinstituts* möglich.⁴⁷

⁴⁵ SACHVERSTÄNDIGENRAT 'SCHLANKER STAAT' (Hg.), Abschlußbericht, Band 2: Materialband, Bonn 1997, S. 72-75.

⁴⁶ GGO - GOBReg., Anlage 11 zu § 22a GGO II (Besonderer Teil). Danach sind bei jeder Regelung jetzt verbindlich folgende 10 Fragen (und Unterfragen) zu prüfen:

1. Muß überhaupt etwas geschehen?
2. Welche Alternativen gibt es?
3. Muß der B u n d handeln?
4. Muß ein G e s e t z gemacht werden?
5. Muß j e t z t gehandelt werden?
6. Ist der Regelungsumfang erforderlich?
7. Kann die Geltungsdauer beschränkt werden?
8. Ist die Regelung bürgernah und verständlich?
9. Ist die Regelung praktikabel?
10. Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?

⁴⁷ FRICKE wie Fn. 42; vgl. auch STAATSKANZLEI RHEINLAND-PFALZ (Hg.), Gesetzesfolgenabschätzung - dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes, Schriften zur Verwaltungsmodernisierung Rheinland-Pfalz, VORAN, Bd. 5 1997, S. 51-55.

Auf der Bundesebene gibt es bisher keine institutionalisierte Koordinationsstelle für Gesetzesevaluation. Etwaige Wirkungsforschung liegt in der Verantwortung der ministeriellen Fachreferate.⁴⁸ So hat z. B. das von mir von 1980 bis 1996 geleitete Referat *Rechtstatsachenforschung* im Bundesministerium der Justiz vielfältige Forschungsvorhaben initiiert und koordiniert, von denen ein erheblicher Teil mit dem Entwurf von Normen sowie mit der Kontrolle ihrer Wirkungen, aber auch der Evaluierung rechtlicher Institutionen befaßt war.⁴⁹ Ein Beispiel ist das über 20 Einzelvorhaben zu Organisation, Verfahren und Außergerichtlicher Konfliktregelung (AKR) umfassende Forschungsprogramm *Strukturanalyse der Rechtspflege (SAR)*.⁵⁰ Eine lückenlose *Rechtswirkungsforschung (RWF)* bei sämtlichen Ressortvorhaben des Bundesjustizministeriums konnte schon mangels Personal- und Sachmitteln nicht geleistet werden.

Welches der genannten Modelle ist am ehesten geeignet, die Leistungsziele Effektivität, Effizienz und Leistungsvielfalt zu erfüllen? Denkbar ist eine legislative Anbindung der RWF durch die Errichtung eines *Legislativamtes*. Doch fehlt dem Parlament zum einen der entsprechende Verwaltungsunterbau, Normprüfungen vornehmen zu können, zum anderen entstünde ein nicht unerheblicher zusätzlicher Personalbedarf, um fachliche und informationelle Defizite gegenüber der Verwaltung der Ministerien auszugleichen. Die Einrichtung eines Legislativamtes erweist sich somit als weitgehend ineffektiv und ineffizient.

Eine andere Lösung zielt auf die Institutionalisierung eines *Sachverständigenrats*, vergleichbar etwa dem *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*. Die Erfahrung lehrt jedoch, daß es sich bei dererlei Anhörungen größtenteils um 'Alibi-Veranstaltungen'

⁴⁸ So A. HÖLAND, Zum Stand der Gesetzesevaluation in der Bundesrepublik Deutschland, *ZG* 1994, S. 372-379; D. Stempel, Rechtspolitische Aspekte der Implementations- und Wirkungsforschung, in: T. RAISER / R. VOIGT (Hgg.), *Durchsetzung und Wirkung von Rechtsentscheidungen*, Baden-Baden 1990, S. 96-99.

⁴⁹ D. STEMPEL, *Rechtstatsachenforschung und Rechtspolitik*, *ZRP* 1984, S. 144-150.

⁵⁰ D. STEMPEL, *Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland - Bezugspunkte einer Strukturanalyse*, *KritV* 1986, S. 242-262; L. VAN RADEN / D. STEMPEL, *Neue Methoden in der Rechtsforschung und Rechtspolitik - Die Strukturanalyse der Rechtspflege (SAR)*, *ZfRS* 1991, S. 188-196; D. STEMPEL / C. RENNIG, *Strukturanalyse der Rechtspflege (SAR) - Ergebnisse, Umsetzung, Ausblick*, *ZRP* 1994, S. 144-150.

handelt, stellt LARS BROCKER bei der erwähnten Tagung 'Wirkungsforschung zum Recht' am ZiF in Bielefeld fest.⁵¹ So gehören dem Sachverständigenrat die Normadressaten als maßgebliche Gruppe für eine Gesetzesfolgenabschätzung aufgrund ihres geringen Organisationsgrades häufig nicht an. Die Folge: Anhörungen finden 'über die Köpfe der Betroffenen hinweg' statt. Außerdem erfolgen die Anhörungen innerhalb des Entstehungsprozesses eines Gesetzes zu einem Zeitpunkt, der für eine erfolgreiche Gesetzesfolgenabschätzung zu spät ist. Nicht zuletzt wegen seiner nur sporadischen Tätigkeit ist ein Sachverständigenrat überfordert, die kontinuierliche wissenschaftliche Sammlung, Aufbereitung, Auswertung und Dokumentation von Wissen in Zusammenhang mit der RWF zu leisten. Auch würde ein für die RWF zuständiger Sachverständigenrat den Kriterien der Effektivität und Leistungsvielfalt ebenfalls nur unzureichend gerecht.

Sollte - wie der Sachverständigenrat *Schlanker Staat* in seinem Abschlußbericht vorschlägt - die Errichtung einer *Normprüfstelle* unter Federführung des Bundeskanzleramtes verwirklicht werden, wäre eine *exekutive* Normenkontrolle auf den Weg gebracht.⁵² Dieser Stelle sollen neben dem für das Gesetzesvorhaben federführenden Ressort das *Bundesministerium des Innern (BMI)* als Stammhaus der Verwaltung, das *Bundesministerium der Justiz (BMJ)* bezüglich der Rechtsförmlichkeitsprüfung sowie das *Bundesministerium der Finanzen (BMF)* hinsichtlich finanz- bzw. haushaltspolitischer und das *Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi)* hinsichtlich wirtschaftspolitischer Aspekte angehören. Dieses Gremium soll die Kompetenz haben, in Fällen unsubstanziierter Begründung dem Gesetz die Kabinettreife abzusprechen und zur Nachbesserung an das federführende Ressort zurückzugeben. Dabei soll jedes Gesetzesvorhaben auch unter Deregulierungsgesichtspunkten und auf korrekte Beantwortung der Blauen Prüffragen kontrolliert werden. Diese *Normprüfstelle* sollte auf Wunsch auch dem Parlament bei der Prüfung parlamentarischer Gesetzesinitiativen zur Verfügung stehen. Der Sachverständigenrat *Schlanker Staat* hat in seinem Abschlußbericht nochmals kritisch angemerkt, daß die zentrale *Normprüfstelle* unter Federführung

⁵¹ L. BROCKER, Gesetzesfolgenabschätzung und ihre Methodik (bisher unveröffentlichtes Manuskript).

⁵² SACHVERSTÄNDIGENRAT 'SCHLANKER STAAT' (Hg.), Abschlußbericht, Bonn 1997, Band 1, S. 18, 25, 26.

des Bundeskanzleramtes bisher noch nicht eingerichtet worden ist, und er hat in seiner Schlußsitzung am 12. September 1997 die Regierung nochmals dazu aufgefordert.⁵³

Ich schlage im Anschluß an CARL BÖHRET⁵⁴ die zusätzliche Einrichtung einer externen Kontrolle in Gestalt eines *Instituts für Rechtswirkungsforschung (IRWF)* vor. Die externe Anbindung der RWF hat gegenüber der exekutiven Lösung den für die zu gewährleistende Wertneutralität wissenschaftlicher Ergebnisse nicht zu unterschätzenden Vorteil, daß von einem höheren Grad der Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit der Gesetzeskontrolle gegenüber einer legislativen oder exekutiven *Selbstkontrolle* auszugehen ist. Insbesondere die gesetzliche Folgenabschätzung und die Untersuchung der Wirkungen von Gesetzen auf Probe bedürfen der politischen Neutralität. So ergibt sich aus dem Bedeutungsgelalt einer *Rechtswirkungsforschung*, daß die theoretische und methodische Weiterentwicklung sachgerechter von der Wissenschaft selbst erfüllt werden kann. An der Schnittstelle zwischen der universitären Forschung und dem politisch-administrativen System würde das *IRWF* mehr leisten als amtliche Erfahrungen zu registrieren, wie ARMIN HÖLAND zu recht schreibt.⁵⁵

Neben der selektiven selbständigen Durchführung von Untersuchungen könnten auch die vielfältigen Einzelforschungen zur RWF z. B. aus dem Forschungsschwerpunkt *Verhalten und Recht* der Volkswagen-Stiftung, koordiniert und dokumentiert werden. Zu den weiteren Aufgaben des *IRWF* könnten die *Rechtssystem-Vergleichung*, Fragen der *Implementation von Gerichtsentscheidungen*⁵⁶ und der Wirkung der Rechtsprechung aller Gerichte sowie ihre Rückkoppelung mit der Gesetzgebung (sog.

⁵³ A.a.O. Fn. 52, S. 18.

⁵⁴ C. BÖHRET, Wenn wir nur wüßten, wie Gesetze wirken...! Anmerkungen zur ex-ante-Prüfung von Rechtsvorschriften, in: LETZGUS u.a. (Hgg.), Für Recht und Staat, *Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag*, München 1994, S. 485-500 (497, 498).

⁵⁵ A.a.O. wie Fn. 48, S. 379.

⁵⁶ E. BLANKENBURG / R. VOIGT, (Hgg.), *Implementation von Gerichtsentscheidungen*, *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Bd. 11, Opladen 1987; T. RAISER / R. VOIGT (Hgg.), *Durchsetzung und Wirkung von Rechtsentscheidungen*, *Schriften der Vereinigung für Rechtssoziologie*, Bd. 15, Baden-Baden 1990.

*Rechtsprechungslehre*⁵⁷⁾ und Probleme des *Rechtsbewußtseins*⁵⁸ und der *Rechtsakzeptanz*⁵⁹ gehören. Durch eine solche umfassende Bündelung der Informationen in einer Einrichtung bildet das *IRWF* eine ideale Ergänzung zu der vorgeschlagenen *Normprüfstelle*. Es stünde darüber hinaus den Fachressorts und dem Deutschen Bundestag als externer Sachverständiger zur Verfügung.

Von anderen Forschungsinstitutionen sollte sich das *IRWF* dadurch unterscheiden, daß es von den entscheidenden gesellschaftlichen Gruppen wie Regierung, Parlament, Justiz, Wirtschaft, Gewerkschaft, Kirchen, Bildung und Erziehung, Wissenschaft sowie sonstigen Gruppierungen getragen oder zumindestens von einem entsprechenden Beirat/Kuratorium begleitet wird. Damit könnte die Unabhängigkeit bei der Arbeit und die Akzeptanz der Forschungsergebnisse am wirksamsten gewährleistet werden. Der Gefahr, daß ein solches Institut nicht innovativ genug arbeiten und in Routine erstarren könnte, wäre durch eine zeitliche Begrenzung der Leitung zu begegnen, was sich im Sinne einer Erfolgskontrolle der Forschung ohnehin anbieten würde. Beispiele für ein solches Institut gibt es auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- sowie Jugend- und Familienforschung mit dem Unterschied, daß es sich zunächst um eine viel kleinere Institution handeln würde (mit allenfalls zwei Wissenschaftlern, ein bis zwei Wiss. Mitarbeitern und einem Sekretariat).

Bei dem Standort des *IRWF* könnte man zunächst an Einrichtungen denken, die schon bestehen und wegweisende Arbeit auf diesem Gebiet geleistet haben, wie das *Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung* an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Aber ich möchte dennoch einen anderen Sitz-Vorschlag unterbreiten, da das *IRWF* im Hinblick auf die Informations- und Rückmeldungsnähe zu Regierung und Parlament möglichst nahe am Ort des Geschehens der Bundesgesetzgebung in *Berlin* angesiedelt sein sollte. Wenn man das Institut nicht frei belassen wollte (etwa in Form einer Stiftung), käme ein An-Institut

⁵⁷ N. ACHTERBERG, *Rechtsprechungslehre*, Internationales Symposium Münster 1984, Köln u.a. 1986; W. HOPPE / W. KRAWIETZ / M. SCHULTE (Hgg.), *Rechtsprechungslehre*, 2. Internationales Symposium Münster 1988, Köln u.a. 1992.

⁵⁸ Vgl. dazu u.a. T. WÜRTEMBERGER, *Zeitgeist und Recht*, 2. Aufl., Tübingen 1991.

⁵⁹ Vgl. PICHLER, a.a.O. wie Fn. 35.

an der Freien, der Humbolt und der Technischen Universität Berlin in Betracht⁶⁰, was auch die Kooperation mit Rechtswissenschaft und Gesellschaftswissenschaften gewährleisten würde. Dort könnte sich auch eine Zusammenarbeit mit dem *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)*⁶¹ oder anderen wissenschaftlichen Einrichtungen in Berlin anbieten.

Die genannten Nachteile einer bloßen *Normprüfstelle* mit exekutiver Anbindung würden somit durch ein externes Forschungsinstitut kompensiert. Die Einrichtung des *Instituts für Rechtswirkungsforschung (IRWF)* hätte den nicht unerwünschten Nebeneffekt, die Perspektive der Wirkungsforschung zum Recht ex-ante über die 2000er-Schwelle hinaus zum lenken.

⁶⁰ Vgl. etwa das Europäische Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis als erste interuniversitäre Einrichtung der drei Berliner Universitäten unter Leitung der Professoren HENKE, HESSE und SCHUPPERT.

⁶¹ Z.B. WZB-Schwerpunkt II: Technik - Arbeit - Umwelt, Abt. 'Normbildung und Umwelt'; vgl. dazu W. VAN DEN DAELE, Zum Forschungsprogramm der Abteilung 'Normbildung und Umwelt', WZB discussion paper FS II 91-301, Berlin 1991: WZB; ders., Risikodiskussionen am 'Runden Tisch' - Partizipative Technikfolgenabschätzung zu genetisch erzeugten herbizidresistenten Pflanzen, in R. MARTINSEN (Hg.), Politik und Biotechnologie - Die Zumutung der Zukunft, Baden-Baden 1997.