

Daniel Kettiger (Hg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung – Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 2000, 278 Seiten, Fr. 58.–.

Der Kanton Bern hat die Impulse, die von der Konzeption des New Public Management (NPM) ausgehen, bereitwillig aufgenommen und daraus konkrete Studien und Programme entwickelt. Anfangs 1998 wurde eine Arbeitsgruppe beauftragt, Vorschläge zu formulieren, inwiefern legislatorische Verfahren und Zuständigkeiten im Lichte der Ziele und Methoden der wirkungsorientierten Verwaltungsführung reformbedürftig seien. Die (vorläufigen) Untersuchungsergebnisse liegen nun als Diskussionsbeiträge der einzelnen Mitglieder der Arbeitsgruppe – die übrigens am Ende des Bandes mit Kurzbiografien vorgestellt werden – in Buchform vor.

Obschon die Trennung von strategischen und operativen Entscheidungskompetenzen und ihre Zuweisung an Legislative und Exekutive zu den Kernforderungen der NPM-Lehre gehören, fehlten bisher spezifische Studien über die NPM-Kompatibilität der bestehenden Gesetzgebungsstrukturen in der Schweiz. Der von Daniel Kettiger herausgegebene Sammelband ist für Lehre und Praxis umso willkommener, als er nicht nur eine Lücke füllt, sondern auch konkrete Massnahmen zur Diskussion stellt. Obschon sich diese an der Rechtslage des Kantons Bern orientieren, bilden sie eine nützliche Grundlage für analoge Debatten über die Bundesgesetzgebung und über die Verfahren in anderen Kantonen und Gemeinden. Vorweggenommen sei indessen, dass Aspekte der direktdemokratischen Einflussnahme auf die Gesetzgebung weitgehend ausgespart bleiben (vorgestellt und diskutiert werden allerdings neue Formen legislatorischer Mit- und Einwirkung) wie politikwissenschaftliche Erkenntnisse über Partizipationsdefizite der traditionellen Gesetzgebungsverfahren oder über Optimierungspotentiale und Korrekturbedürfnisse der politischen Meinungs- und Willensbildung. Die einzelnen Beiträge berücksichtigen zwar in je unterschiedlichem Masse ausserrechtliche Forschungen, doch konzentrieren sie sich auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die gesetzliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens.

In den Sammelband leitet eine Einführung von *Daniel Kettiger* ein, die mit «Die Forderung von New Public Management an die Gesetzgebung» überschrieben ist (S. 1ff.). Souverän und konzis resümiert er Entwicklungsgeschichte und Kernelemente des Modells der wirkungsorientierten

und politischen Kräfte mit formellen und informellen Kompetenzen mitwirken» (S. 10) und als Instrument der Politikgestaltung wird mit den bisher erhobenen NPM-Postulaten konfrontiert: finale Ausrichtung der Gesetzgebung, Aufgaben- und Ressourcenkoppelung, Erlassbefristung, experimentelle Gesetzgebung und Verbesserung des Rechtsetzungsverfahrens. Obschon Kettiger ausdrücklich – und in diesem Kontext auch richtigerweise – die gegenüber den NPM-Postulaten vorgetragene Kritik ausklammert, bemüht er sich immerhin um die Rehabilitation des Legalitätsprinzips (S. 28 ff.).

Zum gängigen Lamento, das durch seine Wiederholung im Schrifttum auch nicht ohne weiteres an Überzeugungskraft gewinnt, gehört die Behauptung, die gesetzgeberische Arbeit kranke daran, dass das einschlägige Fachwissen fehle bzw. von der Verwaltung oder von interessengebundenen Dritten beschafft werden müsse, und dass das Diktat des politischen Handlungsdruckes Vertiefungs- und Reflexionschancen verhindere; die gesellschaftliche Steuerungskraft der Gesetzgebung wird damit gesamthaft in Zweifel gezogen. Auf knapp 100 Seiten setzen sich *Hans Gruber* und *Marianne Schwander*, die beide gleichermassen über wissenschaftliche und verwaltungsinterne Berufserfahrungen verfügen, indirekt mit diesen Behauptungen auseinander, wenn sie nach Rolle und Funktion des Gesetzes in einer Gesellschaft im Wandel fragen (S. 33 ff.). Als Ausgangspunkt ihrer bisweilen allzu abstrakten, sprachlich anspruchsvollen Überlegungen wählen sie die Strukturprinzipien und Konturen jenes Staatsverständnisses, welches die NPM-Lehre in Ansätzen entwickelt hat. Weil der Staat seine Legitimation nicht aus einem bestimmten Ergebnis bezieht, sondern «aus einem Kommunikations- und Handlungsprozess, der alle relevanten gesellschaftlichen Wirklichkeiten optimal berücksichtigt» (S. 39), müsse der Staat als Gewährleistungsstaat verstanden und konzipiert werden: «Als freiheitlicher und sozialer Staat ist er mindestens für die Gewährleistung der Bedingungen einer Selbstverwirklichung der Menschen in und mit einer kommunikativ strukturierten, solidarischen und geschlechtergerechten Gesellschaft verantwortlich» (S. 40). Unter kritischer Berücksichtigung des einschlägigen Schrifttums (Hill, Luhmann, Mastronardi usw.) wird sorgfältig untersucht, welche Funktionen die Gesetzgebung als rechtlich verfasster Kommunikationsprozess und das Gesetz als ihr mehr oder weniger dauerhaftes, anpassungsfähiges Produkt im Lichte dieses Staatsverständnisses übernehmen müssten: Die dem Gesetz unterstellten Legitimationsverluste werden sich minimieren und kompensieren lassen, indem die (vor allem zeitliche) Flexibilisierung des gesetzlichen Geltungsanspruches von alter-

nativen Mitwirkungsmöglichkeiten und zusätzlichen Rechtfertigungspflichten begleitet wird. Daraus wird ein ausführlich begründetes Modell des Gesetzes als Lernprogramm entwickelt (S. 59 ff.), das den gesellschaftlichen Veränderungsbedarf bei gleichzeitigem Autoritäts- und Steuerungsverlust der ausserrechtlichen (moralischen, «objektiven») Sozial- und Wertordnungen mit kommunikativem Vertrauen (S. 76 f.) und rekursiven Stabilisierungsprozessen (S.83) auffangen will. Auf dieser theoretischen Grundlage werden die von der NPM-Lehre favorisierten Regelungsstrukturen und Erlassmodelle (Massnahmegesetz, Projekterlass, experimentelle Gesetzgebung, Rahmen- und Grundsatzgesetze, Befristung und «Updating» von Gesetzen) und ihre Umsetzungen im kantonalen und Bundesrecht untersucht. Diese Bestandesaufnahme mündet in die Feststellung, dass eine vielfältige, rechtliche und gesetzliche Landschaft entstanden ist, «die nicht primär von formal abstrakten, logischen oder kategorialen, sondern vor allem von konkreten, gehaltvollen, vielfältigen, vernetzten normativen Strukturen geprägt ist»; es stünden mithin Ansätze und Konzepte zur Verfügung, «um das Gesetz so als Normprogramm zu rekonstruieren, dass es unter Wahrung seiner traditionellen Funktionen neuere Entwicklungen aufnehmen kann und dabei gleichwohl den Anspruch auf Rechtmässigkeit und Gerechtigkeit im Sinne dessen, was Recht ist für uns und gerecht ist für alle, zu erfüllen vermag» (S. 106). Konkretisiert wird diese Erkenntnis abschliessend mit Überlegungen zum öffentlich-rechtlichen Vertrag (S. 114ff.) und zur Selbstregulierung (S. 118 ff.)

In Kontrast zum hohen Abstraktionsgrad der Darstellung von Gruber und Schwander steht die konkrete Quellen- und Auslegungsarbeit, die *Peter Josi* mit seinem Beitrag zu Legalitätsprinzip und Delegationsgrundsätzen in der bernischen Verfassung leistet (S. 123 ff.). Er rekapituliert dafür die bundesgerichtliche Praxis zu Inhalt und Geltungsanspruch dieses Prinzips und dem darin enthaltenen Bestimmtheitserfordernis. Daran schliesst eine äusserst sorgfältige Analyse der Materialien und Lehrmeinungen zu Art. 69 der bernischen Verfassung an (S. 132 ff.); das Auslegungsergebnis dient dazu, die Tragweite von Art. 95 zu ergründen, der – geprägt von Leitmotiven der NPM-Lehre – die Voraussetzungen und Grenzen der Übertragung der Aufgabenerfüllung an verwaltungsexterne Dritte regelt (S. 148 ff.). Der Autor schliesst mit überzeugenden und nuancierenden Thesen zum Verhältnis der beiden Verfassungsnormen zueinander und kommt zum Schluss, dass die Kantonsverfassung einer NPM-orientierten Gesetzgebung, die das stra-

Der Staat legitimiert sich heute zunehmend durch die Wirkungen seines Handelns im Allgemeinen und seiner Gesetzgebung im Besonderen; politische Aufwertung und Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung gehören zu den Kernforderungen des NPM an die Gesetzgebung. *Andreas Lienhard* nimmt sich der Frage an, ob, wie, wann und durch wen Gesetze im Rechtsetzungsverfahren des Kantons Bern auf ihre Auswirkungen überprüft werden sollen (S. 159 ff.). Gleichermassen um terminologische und methodische Präzision, um Anschaulichkeit und analytische Sorgfalt bemüht, gelingt es ihm zuerst einmal, Evaluation als Prozess verständlich darzustellen (S. 161 ff.), die einzelnen Beurteilungskriterien (Wirkung, Kosten, Effizienz usw.) voneinander zu unterscheiden (S. 165 ff.) und die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung zu erläutern (S. 171 ff.). Äusserst informativ und aufschlussreich ist die Darstellung der in- und ausländischen Rechtslage hinsichtlich der Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung (z. B. Art. 170 BV, Art. 5 RVOG usw.), die auch die verwaltungsinernen Hilfsmittel und Verfahren berücksichtigt. Die Gesetzesfolgenabschätzung im Kanton Bern basiert auf Art. 101 Abs. 3 und 4 der Kantonsverfassung, die bereichsspezifische Konkretisierungen durch den Gesetzgeber erfahren haben (S. 193 ff.). Für die vollständige Umsetzung dieses Verfassungsmandates, dessen Ausrichtung das Projekt NEF 2000 bestimmen soll, formuliert Lienhard nützliche Strukturierungs- und Verfahrenshilfen (S. 199 ff.).

Der Band wird vom Herausgeber, *Daniel Kettiger*, mit einem eigenen Beitrag abgeschlossen, welcher der Frage nachgeht, wie sich das Rechtsetzungsverfahren optimieren liesse (S. 205 ff.). Er nimmt frühere Reformvorschläge und -berichte zur Vorlage, um Organisation und Arbeitsweise von Regierung, Verwaltung und Parlament kritisch zu beleuchten (S. 210 ff.). Beschleunigung, Professionalisierung und Koordination des Rechtsetzungsverfahrens, das – so der Autor – verstärkt und konsequenter mit den Instrumenten des Projektmanagements betrieben werden sollte, stellen die Zielvorgaben dafür dar, was als Optimierung begriffen werden könnte. Kettiger nimmt das auch von Gruber/Schwander erhobene Postulat für alternative Partizipationsformen auf und vertieft es eindrücklich: Für das «klassische» Vernehmlassungsverfahren des Bundes und des Kantons Bern erblickt der Autor lediglich in der Qualität der Auswertung ein relevantes Aufwertungspotenzial. Für die Schweiz noch neue, bisher wenig oder unsystematisch erprobte Verfahren (Konsultativabstimmungen, runde Tische usw.) und Anleihen am Instrumentarium der Marktforschung können das Vernehmlassungsverfahren zwar nicht ersetzen, es aber einzelfallweise ergänzen.

zen (S. 257 ff.). Erfolgversprechender scheint ihm indessen der Weg der konsensualen, kooperativen Rechtsetzung, für den er eine Rahmenordnung skizziert (S. 265 ff.).

Alles in allem bietet der Sammelband eine Fülle an theoretischen und praktischen Anregungen. Das Werk will nicht durch dogmatische Vertiefungen überzeugen, sondern durch pragmatische, an politischer Vollzugstauglichkeit ausgerichtete Überlegungen, die den bestehenden staatsrechtlichen Rahmen ausfüllen wollen. Wer sich in die rechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Grundlagen des NPM vertiefen will, dem erweisen das umfangreiche Literaturverzeichnis und die wissenschaftlichen Anmerkungen beste Dienste. Man darf darauf gespannt sein, wie die Ergebnisse der bernischen Arbeitsgruppe von der Lehre und von den Behörden aufgenommen und der Praxis zugeführt werden.

Dr. iur. Martin Philipp Wyss, Bundesamt für Justiz, Bern