

Agenda Moderne Regulierung

Gutachten: Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln

Für Rückfragen:

Frank Frick
Tel. 05241-81 81 253
frank.frick@bertelsmann.de

Dr. Tobias Ernst
Tel. 05241-81 81 247
tobias.ernst@bertelsmann.de

Dr. Henrik Brinkmann
Tel. 05241-81 81 342
henrik.brinkmann@bertelsmann.de

| Bertelsmann Stiftung
Oktober 2005

Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln

Ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Kai Wegrich
Miriam Shergold
Christian van Stolk



Werner Jann



Inhalt

	Seite
Zusammenfassung	iii
1. Einleitung.....	1
2. Sunset Legislation und Evaluationsklauseln: Formen, Annahmen und Hypothesen	4
2.1 Formen von Befristungs- und Evaluationsklauseln.....	4
2.2 Annahmen und Hypothesen.....	10
3. Erfahrungen mit Befristungs- und Evaluationsklauseln.....	19
3.1 Befristungsklauseln	20
3.2 Evaluationsklauseln	31
3.3 Alternativen zu Befristungs- und Prüfungsklauseln	35
3.4 Zwischenergebnis	37
4. Schlussfolgerungen: Wirksamkeit von "sunsetting" im Kontext der Entbürokratisierungspolitik	38
Literatur.....	44

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag der Bertelsmann Stiftung in Kooperation zwischen RAND Europe und Prof. Dr. Werner Jann (Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation) erstellt. Ziel der Expertise ist es, die Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln auf Grundlage wissenschaftlicher Literatur und internationaler Erfahrungen zu evaluieren.

Hintergrund

Zentrales Ziel moderner Regulierungspolitik ist die Reduzierung oder zumindest Begrenzung der mit Regulierungen für Unternehmen und Bürger verbundenen administrativen und/oder inhaltlichen Lasten. Während dazu international eine Reihe unterschiedlicher Instrumente und Verfahren diskutiert und praktiziert werden, ist in Deutschland in den letzten Jahren (erneut) Sunset Legislation – die an eine Evaluation gekoppelte Befristung von Rechtsnormen – als Schlüsselinstrument des Bürokratieabbaus in den Vordergrund gerückt. Befristungs- und Evaluationsklauseln sollen die systematische Prüfung bestehender Regulierungen ermöglichen und die Korrektur oder Abschaffung veralteter und unnützer Vorschriften erleichtern.

Der Popularität von "sunsetting" steht allerdings ein Mangel an wissenschaftlich fundierten Wirkungsanalysen über die unterschiedlichen Formen von Befristungs- und Evaluationsklauseln gegenüber.

Untersuchungsergebnisse

Sowohl die wissenschaftliche Literatur über Politik-Beendigung (Policy-Termination) und -Evaluation wie unsere empirische Bestandsaufnahme über internationale Erfahrungen mit Befristungs- und Prüfungsklauseln lassen eine nur begrenzte Wirkung von "sunsetting"-Verfahren in ihrer bislang praktizierten Form erwarten:

Mit "sunsetting" ist die Annahme verbunden, dass die Befristung zu einer Beweislastumkehr zu Ungunsten derjenigen Akteure führt, die ein Interesse an einer Regulierung haben. Regulierungen, die sich im politischen Entscheidungsprozess durchgesetzt haben, basieren aber auf der Unterstützung einflussreicher fachpolitischer Koalitionen aus speziellen Interessengruppen, ebenso spezialisierten Fachbehörden und -politikern. Studien zu (gescheiterten) Versuchen der Politik-Beendigung zeigen, dass diese "Anti-Terminierungs koalitionen" auf Grund gemeinsamer Interessen und entwickelter Expertise besonders mobilisierungsfähig sind. Ein "Verfallsdatum" in Vorschriften führt daher zwar formal zu einer Beweislastumkehr, wird effektiv aber vor allem die Mobilisierungskräfte von "Anti-Terminierungs koalitionen" aktivieren. Die für Bürokratieabbau eintretenden Querschnittsakteure haben demgegenüber weniger "natürliche" Koalitionspartner mit vergleichbarem Mobilisierungspotenzial, die bei der durch ein "Verfallsdatum" geschaffenen Gelegenheit aktiviert werden können.

Als kritischer Faktor für das Kräfteverhältnis zwischen Regulierungsbefürwortern (fachpolitische Akteure) und -gegnern (Querschnittspolitiker und -behörden) kann dabei das mit den "sunsetting"- und "review"-Verfahren jeweils verbundene Evaluationskriterium gelten. Nach welchen Kriterien werden in "sunsetting"-Verfahren Regulierungen bewertet? Dabei ist zwischen Nutzen- und Kosten-Kriterien zu unterscheiden. Bei nutzenorientierten Kriterien steht die Wirkung einer Regulierung hinsichtlich sektoraler Ziele (Umwelt-, Denkmal-, Arbeitsschutz, Schutz vor Diskriminierung) im Vordergrund. Kosten-Kriterien richten die Aufmerksamkeit auf die mit Regulierungen verbundenen administrativen Kosten sowie Folgekosten für Adressaten. Während Nutzen-Kriterien sich auf die politikfeldspezifische Diskussion beziehen und dadurch die fachpolitischen Akteure stärken, bewirken auf die Regulierungskosten bezogene Evaluationskriterien eine argumentative "Aufrüstung" von Querschnittsakteuren ("Deregulierer").

Die empirische Bestandsaufnahme der Verbreitung von Befristungs- und Prüfungsklauseln in neun Staaten und der EU zeigt zunächst, dass die generelle Befristung von Rechtsnormen, wie sie von einigen deutschen Bundesländern praktiziert wird, einen Ausnahmefall darstellt. Umfassende "sunsetting"-Regime lassen sich lediglich in den USA und Australien finden und dies vorwiegend auf der Ebene der Bundesstaaten. Die US-amerikanische Variante des "sunsetting" ist dabei vor allem als ein Instrument der parlamentarischen Kontrolle von Programmen und Behörden zu verstehen, das in dieser Form nicht übertragbar ist.

Befristungs- und Prüfungsklauseln für einzelne Gesetze oder Vorschriften kommen hingegen in den meisten untersuchten Ländern zunehmend häufig zur Anwendung. Die Motivation hierfür liegt bei unsicheren oder kontroversen Nutzenerwartungen der Regulierung. Daneben werden Befristungen als Instrument zur Gewinnung von Zustimmung zu kontroversen Maßnahmen (z.B. Terrorabwehr) eingesetzt. Ziele der Entbürokratisierungspolitik spielen hingegen international keine wesentliche Rolle und werden von den in diesem Bereich aktiven Ländern durch andere Verfahren (z.B. Varianten von Rechtsbereinigungen, Messverfahren) verfolgt. In Deutschland wird ein "Verfallsdatum" für Gesetze hingegen als Instrument des Bürokratieabbaus verstanden und mit Maßnahmen der Rechtsbereinigung verbunden.

Bei den an Befristungs- und Prüfungsklauseln gekoppelten Evaluationen stehen Nutzenkriterien im Vordergrund. Evaluert wird die Wirkung der Policy/Regulierung hinsichtlich der sektoralen Zielerreichung. Da im Rahmen dieser fachpolitischen Policy-Evaluationen Regulierungskosten als Analysekriterium keine wesentliche Rolle spielen, tragen die bislang international verbreiteten Formen von "sunsetting" und Evaluationsklauseln nicht zur Stärkung der für Bürokratieabbau eintretenden Akteure bei. Für die deutschen Länder kann trotz anderer Zielsetzungen ähnliches erwartet werden, da die fachlich zuständigen Ministerien auch für die Evaluationen und die dabei zu Grunde liegenden Kriterien verantwortlich sind.

Schlussfolgerungen

"Sunsetting" wird so lange keinen wesentlichen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten, wie die durch Befristungs- und Prüfungsklauseln ausgelösten Evaluationen auf traditionelle, durch fachpolitische Sichtweisen und Analysekriterien geprägte Wirkungsprüfungen beschränkt bleiben. Ohne eine argumentative "Aufrüstung" der für Bürokratieabbau verantwortlichen Querschnittsakteure werden diese im "Deregulierungsspiel" den fachpolitischen Koalitionen tendenziell unterlegen sein. Die Integration von Kostenkriterien an zentraler Stelle der Evaluationsverfahren ist daher eine notwendige Bedingung dafür, dass Befristungs- und Prüfungsklauseln als Instrument des Bürokratieabbaus wirken können. Unter diesen Voraussetzungen könnte "sunsetting" zu einer Veränderung des Kräfteverhältnisses im "Deregulierungsspiel" beitragen und Querschnittsakteure stärken. Eine entsprechende argumentative Aufrüstung setzt die Herausbildung einer robusten organisatorischen Basis der Regulierungspolitik voraus, die als Angelpunkt für das Design sowie die Erprobung und Durchsetzung entsprechender Verfahren und Instrumente fungieren kann.

1. Einleitung

"only weak sisters need fear the termination axe"

(deLeon 1983: 633)

Sunset Legislation gehört zu den aktuell besonders populären Instrumenten des Bürokratieabbaus oder der "besseren Rechtsetzung". Bereits seit einigen Jahren gehört die Einführung eines "Verfallsdatums" für Gesetze und Verordnungen zu den Standardforderungen in der politischen Debatte um Bürokratieabbau,¹ und inzwischen haben eine Reihe von Bundesländern entsprechende Aktivitäten entfaltet. Positive internationale Erfahrungen – meist werden die USA genannt – gelten dabei als wesentliche Legitimation für die teilweise aufwändigen Vorhaben zur Befristung von Gesetzen.

Die aktuelle Popularität dieses Instruments überrascht aus zwei Gründen:

- 1) Sunset Legislation ist durchaus kein neues oder auch nur für Deutschland neu entdecktes Instrument. Vielmehr wurde bereits während der "ersten Deregulierungswelle" Ende der 1970er/Anfang der 80er Jahre über Sunset Legislation als neues Mittel der Entbürokratisierung diskutiert. Bereits damals wurden Einwände – insbesondere bezüglich der damit möglicherweise verbundenen Rechtsunsicherheit sowie der arbeitsökonomischen Überlastung von Regierung, Verwaltung und Parlament (Hellstern und Wollmann 1980: 558) – vorgebracht, die dazu beigetragen haben, dass es nicht zu einer breiten Anwendung von Befristungsklauseln in der bundesdeutschen Gesetzgebung kam.²
- 2) Die positive Wahrnehmung von Sunset Legislation überrascht angesichts des erstaunlich geringen Maßes an empirisch fundierten Analysen über die Wirkungsweise und Wirkungsbedingungen von Befristungs- und Prüfungsklauseln. Die wenigen wissenschaftlichen Untersuchungen zu Sunset Legislation sind meist nicht mehr ganz aktuell und zudem über-

¹ Vgl. z.B. BT-Drucksache 15/1233 "Normenflut wirksam begrenzen – überflüssige Normen abschaffen" (Antrag der FDP-Fraktion) vom 26.06.2003. Im Bundestagswahlkampf 2005 war die Forderung nach Befristung von Gesetzen und Verordnungen Bestandteil der Programmatik fast aller Parteien.

² Siehe dazu die Auswertung der Expertenanhörung des Bundesministeriums des Innern zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung durch Renate Mayntz (1980).

wiegend auf die USA beschränkt (insbesondere Daniels 1994a, 1994b, 1995, 1996, 2001; deLeon 1978, 1983; Brewer 1978; Behn 1978; Bardach 1976), die deutsche Literatur ist weitgehend auf einer normativen Ebene angesiedelt, behandelt rechtliche Implikationen des Instrumentariums oder bezieht sich auf ganz frühe Entwicklungen in den USA (vgl. Zimmermann 2003; Chanos 1999; Böhret 1985; Langner 1983; Hellstern und Wollmann 1980; Rürup und Färber 1980). Evaluationen zur Wirksamkeit von Sunset Legislation als Instrument des Bürokratieabbaus sind überhaupt nicht vorhanden (vgl. OECD 2002: 18).

Vor diesem Hintergrund zielt die vorliegende Expertise für die Bertelsmann Stiftung darauf, die Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln einzuschätzen und insbesondere deren Rolle im Rahmen des weiteren Instrumentariums der "better regulation"-Politik zu bewerten. Wo werden also Befristungs- und Prüfungsklauseln international praktiziert? Haben sich bestimmte Formen von "sunsetting" als erfolgreich erwiesen? Oder bleibt "sunsetting" lediglich symbolische Politik ohne spürbare Entbürokratisierungseffekte?

Zur Beantwortung dieser Fragen werden im Folgenden die international und national praktizierten Formen von Befristungs- und Prüfungsklauseln systematisiert und Hypothesen zur Wirksamkeit entwickelt. Ein wichtiger Ausgangspunkt unserer Untersuchung ist dabei die unsichere, oft widersprüchliche und kontroverse Wirkung staatlicher Steuerungsinstrumente. Jedes Instrument staatlichen Handelns beruht auf oft impliziten Annahmen über die zu Grunde liegende Problematik, über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und über den Einfluss des gewählten Steuerungsinstruments auf die beteiligten Akteure (Adressaten) sowie das Interventionsfeld. Sunset Legislation ist besonders komplexen Ursache-Wirkungszusammenhängen ausgesetzt, da das Instrument seine Ziele nur mittelbar erreichen kann (durch prozeduralen Zwang zur erneuten Beschäftigung mit der Regulierungsmaterie auf Grundlage einer Evaluation).

Es muss daher auch die Möglichkeit nicht-intendierter Wirkungen (wie Verlängerungsautomatismus) und gegenteiliger Effekte (stärkere "Bürokratisierung" als Folge von "sunsetting") in die Analyse einbezogen werden. Zudem ist zu prüfen, inwieweit unterschiedliche Formen und Varianten von Befristungs- und Prüfungsklauseln im unterschiedlichen Maße für nicht-intendierte Effekte anfällig sind. Schließlich ist anzunehmen, dass die Wirkung von "sunsetting" von der Einbettung in ein Set von Instrumenten der "better regulation"-Politik abhängt.

Vor diesem Hintergrund umfasst die vorliegende Untersuchung folgende Schritte:

Systematisierung unterschiedlicher Formen von Befristungs- und Prüfungsklauseln sowie Einordnung in das Set von Instrumenten der Deregulierungs- oder Entbürokratisierungspolitik,

Suche und Auswertung der vorhandenen Untersuchungen zur Wirksamkeit und Wirkungsweise von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln und – weil diese kaum vorliegen – Berücksichtigung der breiter angelegten Studien über die Rolle von Evaluationen im Prozess des Policy-Making sowie über Probleme bei der Durchsetzung von Maßnahmen der Politikbeendigung ("policy termination"),

Entwicklung von Einschätzungen (Hypothesen) zur Wirksamkeit und Eignung von Befristungs- und Prüfungsklauseln für die Anwendung im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems – wobei damit eine Einschätzung zur Rolle von "sunsetting" innerhalb des Kontexts der "better regulation"-Politik verbunden wird.

Dieses Vorgehen spiegelt sich folgendermaßen im Aufbau des Gutachtens wider: Der anschließende Teil (2) zielt auf eine Systematisierung unterschiedlicher Formen von Befristungs- und Evaluationsklauseln und entwickelt Hypothesen zur Wirksamkeit von "sunsetting"-Verfahren. Im dritten Abschnitt werden internationale und nationale Erfahrungen mit den Varianten von Befristungs- und Prüfungsklauseln analysiert und die Hypothesen vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen überprüft. Im abschließenden Teil

(4) wird eine Gesamteinschätzung zur Wirksamkeit von "sunsetting" im Kontext von "better regulation" formuliert.

Empirische Grundlage der Studie ist eine Recherche wissenschaftlicher Literatur und sonstiger Evaluationen zum Thema sowie eine Analyse der Aktivitäten ausgewählter Staaten sowie der deutschen Länder. Für die internationale Recherche wurden dabei einerseits Länder einbezogen, die im Bereich der "better regulation"-Politik als aktiv und erfolgreich gelten. Andererseits wurden auch einige kontinentaleuropäische Länder berücksichtigt, die hinsichtlich politisch-institutioneller Strukturen und auch der Verwaltungstradition erhöhte Lernchancen versprechen als "entferntere" Länder. Schließlich wurde auch die Europäische Union – die zumindest partiell inzwischen zu einem wichtigen "Agenda-Setter" im Bereich der "besseren Rechtsetzung" geworden ist – betrachtet. Insgesamt wurden die zehn Fälle Australien, Dänemark, EU, Großbritannien, Kanada, Irland, Niederlande, Österreich, Schweiz und USA einbezogen. Im Rahmen dieses Gutachtens ist allerdings keine umfassende empirische Analyse dieser zehn Fälle möglich. Die wesentlich auf einer Internet-Recherche basierende Erhebung zur Verbreitung von Prüfungs- und Evaluationsklauseln kann daher nur zu vorläufigen Ergebnissen und Hypothesen führen.

2. Sunset Legislation und Evaluationsklauseln: Formen, Annahmen und Hypothesen

2.1 Formen von Befristungs- und Evaluationsklauseln

Die Forderung zur Einführung von Befristungs- und Prüfungsklauseln ist – wie eingangs gesagt – alles andere als neu. So brachte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion bereits 1977 einen Antrag ein, in dem eine grundsätzliche Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag bezüglich der Wirksamkeit neuer Gesetze gefordert wurde (BT-Drs. 8/1206, zitiert nach Hellstern und Wollmann 1984: 55). Im Jahr 1979 schlug der CDU-Bundesvorstand, in seinem "Programm zur Entbürokratisierung von Staat und Gesellschaft", die Einführung von "Gesetzen auf Zeit" für den Fall vor,

dass deren Wirksamkeit nicht klar voraussagbar ist (zitiert nach Hellstern und Wollmann 1984: 55-56).

Diese Vorschläge zeigen, dass bereits in den 70er Jahren die beiden grundlegenden Formen von Befristungs- und Prüfungsklauseln diskutiert wurden. Gemeinsam ist diesen Varianten, dass sie die *Institutionalisierung einer Wirkungsanalyse (Evaluation)* von Gesetzen, Maßnahmen und Programmen anstreben. Wirkungskontrolle soll nicht nur ad hoc, sondern systematisch und regelmäßig erfolgen und deren Ergebnisse sollen ebenso systematisch bei Programmentscheidungen berücksichtigt werden. Die hier behandelten Befristungs- und Prüfungsklauseln stellen eine *prozedurale Institutionalisierung* von Evaluation dar, die von einer organisatorischen unterschieden werden kann (Mayntz 1980: 111f.). Es geht bei Befristungs- und Prüfungsklauseln also nicht um den Aufbau von Organisationseinheiten für die Durchführung oder Auswertung von Wirkungsanalysen, sondern um die prozedurale Verankerung von Evaluationen im Entscheidungsprozess (u.a. Gesetzgebungsverfahren).

Befristungs- und Prüfungsklauseln sind dabei das Gegenstück zu Regulierungs- bzw. Gesetzesfolgenabschätzungen, die sich vorausschauend auf gerade zur Entscheidung anstehende Regulierungen und Programme beziehen (ex ante). Dagegen richten sich "sunsetting"-Verfahren und Evaluationsklauseln auf bestehende Regulierungen (ex post).

Der wesentliche Unterschied zwischen Befristungs- und Evaluationsklauseln besteht darin, ob eine Befristung der Rechtsvorschrift – oder im Fall der US-Bundesstaaten der Behörde und/oder des Programms (vgl. dazu unten) – erfolgt oder (nur) die Evaluation nach einer festgelegten Frist vorgeschrieben wird.

Varianten von "sunsetting"

Die grundlegende Idee von Sunset Legislation im Sinne des aus den USA stammenden Konzepts wurde bereits vor 25 Jahren von Renate Mayntz (1980: 114) präzise definiert:

"Sunset Legislation heißt, dass neue Programme, Vorschriften usw. mit einem Verfallsdatum versehen werden und der ausdrücklichen Begründung bedürfen, wenn sie nach diesem Datum weiterhin in Kraft bleiben sollen. Es handelt sich also nicht schlicht um Gesetze auf Zeit, um zeitlich befristete Regelungen, sondern man will damit vor allem erreichen, dass das Programm nach einer bestimmten Zeit evaluiert wird und dass auch die Konsequenzen aus den Ergebnissen dieser Analyse gezogen werden, indem man die Auseinandersetzung mit ihnen im Zuge der Entscheidung über Fortführung oder Terminierung des Programms prozedural erzwingt."

Diese Definition macht deutlich, dass die ursprüngliche Konzeption von "sunsetting" anspruchsvoller ist, als die in der aktuellen Debatte teilweise erfolgende Gleichsetzung mit einer Befristung von Rechtsvorschriften. Gesetze auf Zeit hat es immer wieder gegeben und gibt es auch derzeit in nicht geringer Anzahl. Allerdings kann die sachlich begründete Befristung einzelner Gesetze (etwa im Bereich von Förderprogrammen) oder die Zeitgebundenheit einzelner Vorschriften nicht mit der Idee von Sunset Legislation gleichgesetzt werden, denn sie sind nicht notwendigerweise mit einem verpflichtenden Mechanismus der Evaluation verbunden. Bei Sunset Legislation ergibt sich die Befristung auch nicht aus der Charakteristik der regulierten Materie oder dem Ziel der Regulierung, wie dies bei Maßnahme- und Vorschaltgesetzen oder auch bei "Jahresgesetzen" (Haushaltsgesetze) der Fall ist (vgl. Chanos 1999: 24ff.).

Trotz der Koppelung an Evaluationen unterscheiden sich auch Experimentalsetze von Sunset Legislation. Hier geht es darum, die Geltung einer in ihrer Wirkung unsicheren Maßnahme zeitlich und oft auch räumlich zu begrenzen. Am Ende der Befristung soll auf Grundlage der Evaluation über eine Fortführung und Ausweitung des Programms entschieden werden. Der Zweck von experimenteller Gesetzgebung besteht also in der Vorbereitung einer längerfristigen und allgemeingültigeren Regulierung. Beispiele reichen von der Schul- (Gesamtschulen), über die Verkehrs- (Tempolimit) bis

zur Hochschulpolitik (Juristenausbildung) (vgl. dazu Hellstern und Wollmann 1983).

Im Unterschied dazu richtet sich Sunset Legislation auf "normale" Regulierungen, die inhaltlich nicht auf eine befristete Geltung angelegt sind. Das "Verfallsdatum" soll einen prozeduralen Zwang zur Auseinandersetzung mit der Wirkung der Rechtsvorschrift oder des Programms schaffen, indem eine Entscheidung über die Fortsetzung oder Terminierung zwingend erforderlich gemacht wird. Die Befristung ist also Mittel zum Zweck einer systematischen Evaluation öffentlicher Programme und Behörden hinsichtlich der Effektivität und Effizienz (Langner 1983: 264).

Dabei geht das ursprüngliche Konzept von "Sunset Legislation", wie es in den USA seit den 70er Jahren diskutiert und in einer Reihe von Bundesstaaten auch praktiziert wird, über die Befristung von Rechtsvorschriften hinaus und schließt auch die organisatorische Institutionalisierung von Evaluation ein (z.B. durch "Sunset Commissions", meist spezielle Parlamentsausschüsse). Im Unterschied zur aktuellen Diskussion in Deutschland setzt "sunsetting" in den USA auch nicht bei einzelnen Regulierungen an, sondern richtet sich auf Behörden und/oder politische Programme (vgl. z.B. Langner 1983). Die seit Ende der 70er Jahre erlassenen "Sunset Acts" der US-Bundesstaaten befristen also nicht in erster Linie Gesetze, sondern etablieren Zuständigkeiten und Verfahren für die Evaluation und ggf. Terminierung von Programmen und Behörden. Auch die darunter fallenden Behörden werden festgelegt (vgl. z.B. den Texas Sunset Act abgedruckt in Sunset Advisory Commission, 2003: 35ff.). Allerdings bestehen zwischen den Bundesstaaten erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Reichweite des "sunsetting"-Verfahrens (vgl. dazu Langner 1983: 281-284).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Agencies in den USA nicht nur für den Vollzug von Regulierungen zuständig sind, sondern im erheblichen Maße über regulative Kompetenzen verfügen, also Regulierungen erlassen. D.h. mit der Evaluation und eventuellen Terminierung von Behörden wird zugleich Einfluss auf Regulierungen genommen. Zudem

wird das klassische "sunsetting"-Verfahren vor allem als Mittel der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung aufgefasst. Auch dies ist nur angesichts der Zuständigkeitsverteilung innerhalb des Regierungssystems der USA in dieser Form möglich und sinnvoll – hier unterstehen eine Reihe von Behörden der direkten parlamentarischen Kontrolle und Aufsicht, und der Gesetzgeber ist in das "Mikromanagement" (Kettl 1994) der Behörden involviert.

Grundsätzlich ist es gleichwohl möglich, das Prinzip einer umfassenden Sunset Legislation (als generelle Befristung von Regulierungen, Programmen oder Behörden gekoppelt an ein (einheitliches) Evaluationsverfahren) von der Befristung einzelner Rechtsvorschriften auf der Basis einzelgesetzlicher Befristungsklauseln (Sunset Clauses oder Provisions) zu unterscheiden. Einzelgesetzliche Sunset Clauses können sich auf ein gesamtes Gesetz oder nur auf einzelne Vorschriften innerhalb eines Gesetzes beziehen. Sunset Clauses in Einzelgesetzen können aber auch Element einer Strategie der generellen Befristung sein, d.h. es wird angestrebt, in möglichst viele Rechtsvorschriften Befristungsklauseln einzuführen. Dieses Vorgehen findet sich insbesondere bei einigen deutschen Ländern (siehe dazu unten, 3.2).

Eine spezifische Variante des "sunsetting" sind schließlich sogenannte *Guillotine-Verfahren*, die das gleichzeitige Auslaufen aller unter diese Regelung fallenden Rechtsnormen bewirken, die nicht bis zum Fristablauf erneut beschlossen werden. Hierbei handelt es sich um die einmalige Befristung eines Bündels von Rechtsvorschriften mit dem Ziel einer Konsolidierung. Dieses Verfahren wird meist auf untergesetzliche Vorschriften (insbesondere Verwaltungsvorschriften) angewandt, dient vor allem der Aktualisierung des Bestandes an Regulierungen und wird dabei auch mit Verfahren der (elektronischen) Registrierung kombiniert.

Varianten von Prüfungsklauseln

Prüfungsklauseln, die keine Befristung von Regulierungen vornehmen, unterscheiden sich hinsichtlich des Mechanismus, mit dem die Evaluation aus-

gelöst wird. Dem Prinzip des "sunsetting" am nächsten kommen Evaluationsklauseln in Einzelgesetzen, die eine Evaluation nach einer bestimmten Frist vorschreiben ("automatic review" in der Diktion der OECD). Wie Klaus König (1983: 123) zeigt, waren bereits im Jahr 1983 in einer Reihe von Gesetzen entsprechende "Berichtspflichten zu den Wirkungen der gesetzlichen Regelungen" enthalten (u.a. Arbeitsförderungs-, Bundessozialhilfe-, Wohngeld-, Raumordnungsgesetz, Juristenausbildungsgesetze).

Von einzelgesetzlichen Evaluationsklauseln zu unterscheiden sind Evaluationspflichten, die das Parlament der Regierung z.B. bezüglich ganzer Gesetespakete oder Problembereiche auferlegt. Hierfür sind die aktuellen "Hartz-Gesetze" ein gutes Beispiel – der Bundestag hat in diesem Fall in einem Entschließungsantrag der Regierung die Evaluation der Wirkung der unterschiedlichen Gesetze aufgetragen. Verbreitet sind auch Berichtspflichten der Regierung oder von Beauftragten gegenüber dem Parlament, die meist ganze Sektoren oder Problemfelder abdecken (Drogen- und Suchtbericht, Familienbericht, Kinder- und Jugendbericht, Armuts- und Reichtumsbericht, Jahreswirtschaftsbericht etc.). Diese Berichte sind häufig eine Kombination aus Analysen des Problemfeldes und der Aktivitäten der Regierung (und ihrer Wirkungen) in diesem Handlungsfeld.

Während Ministerien in Deutschland grundsätzlich jederzeit die Möglichkeit zur Durchführung oder Beauftragung von Evaluationen zur Verfügung steht, können Ermächtigungen zur Durchführung von Evaluationen diese etablierte Kompetenzverteilung ändern – beispielsweise wenn bestimmte Ressorts, interministerielle Gremien u.a. zur Beauftragung von Evaluation in einem anderen Geschäftsbereich ermächtigt werden.

2.2 Annahmen und Hypothesen

Annahmen über die Wirkungsweise von "sunsetting"

Der Forderung nach "sunsetting" liegt eine Annahme zu Grunde, wie sie in idealtypischer Form in einem Positionspapier des BDA (2004) zum Ausdruck kommt:

"Verfallsklauseln (so genannte 'Sunset clauses') verhindern eine unkontrollierte Zunahme an Regelungen, weil veraltete und unnütze Gesetze und Verordnungen automatisch abgeschafft werden."

"Sunsetting" als Instrument des Bürokratieabbaus liegt also die Annahme zu Grunde, dass im Zeitverlauf überflüssig gewordene oder zumindest als korrekturbedürftig erscheinende Regulierungen durch Befristung oder andere Prüfungsklauseln einer systematischen Überprüfung unterzogen und bei einer negativen Wirkungsbilanz (nicht ausreichende intendierte Wirkungen, negative nicht-intendierte Effekte, zu umfangreiche administrative Lasten) novelliert oder abgeschafft werden. Allerdings ist bereits an dieser Stelle anzumerken, dass häufig umstritten ist, welche Gesetze und Verordnungen tatsächlich "veraltet" und "unnützlich" sind. Der breite Konsens über die Existenz einer Vielzahl überflüssiger Regulierungen löst sich auf, sobald es darum geht festzulegen, welche Regulierungen dies im Detail sein sollen.

In der Diskussion um "sunsetting" werden als mögliche Nachteile – wie eingangs des Gutachtens bereits angemerkt – vor allem das Risiko einer Überlastung von Regierung, Verwaltung und Parlament und die daher lediglich oberflächliche Behandlung der auf "Wiedervorlage" gelegten Gesetze genannt. Dies könnte zu einem im Sinne der Entbürokratisierungspolitik wirkungslosen "Verlängerungsautomatismus" führen. Als weiterer Nachteil wird eine mögliche Rechtsunsicherheit durch grundsätzliche Befristung aller Regelungsbereiche genannt. Diesem Einwand kann mit Einschränkungen und Ausnahmeregelungen entgegen getreten werden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird im Hinblick darauf, wie weitgehend eine (generelle) Befristung von Rechtsnormen gehen kann, unterschiedlich interpretiert (vgl. dazu Zimmermann 2003; Chonas 1999: 63ff.).

Diese beiden Einwände berühren aber nicht die grundsätzlichen Annahmen zur Wirkungsweise von "sunsetting". Denn das Konzept vereint Elemente eines rationalen Planungsansatzes, der insbesondere in den begleitenden Regelungen zur Evaluation der Regulierung zum Ausdruck kommt, mit Annahmen über das Kräfteverhältnis im politisch-administrativen Entscheidungsprozess. Implizite Theorie von "sunsetting"-Konzepten ist, dass mit der Befristung eine Beweislastumkehr zu Ungunsten der Befürworter von Regulierungen hergestellt wird. Die Advokaten der Regulierungen müssen nicht mehr nur (wie ohne "sunsetting") den Status quo verteidigen, sondern eine positive Entscheidung für die Regulierung durchsetzen. Dadurch, so die Annahme, verschiebt sich das Kräfteverhältnis zu Gunsten der Generalisten und mit einer höheren Wahrscheinlichkeit kommt es zu Maßnahmen der Deregulierung.

Die Evaluation als Teil von "sunsetting" (oder als ohne Befristung der Regulierung eingesetztes Instrument) soll dabei eine möglichst fundierte Einschätzung der Kosten und/oder Nutzen von Regulierungen ermöglichen. Wie im Folgenden gezeigt wird, lassen sich diese Aspekte – Evaluation und Beweislastumkehr – aber nicht voneinander trennen, sondern sind gleichermaßen Teil des "rückabgewickelten Politikprozesses Bürokratieabbau" (Jobst Fiedler, pers. Gespräch).

Evaluation und Politik-Beendigung in der Policy-Analyse

Die wissenschaftliche Diskussion über Evaluationen und deren Verwendung in Politik und Verwaltung hat deutlich gemacht, dass Evaluationen im besonderen Maße mit der spezifischen Rationalität politischer Prozesse verbunden sind (vgl. hierzu und im Folgenden Jann und Wegrich 2003: 92-94, 2005). Zunächst findet Evaluation von Policies nicht nur in Form einer (möglichst) wissenschaftlichen Analyse der Wirkung staatlicher Politik (so die Standarddefinition von Evaluation) oder durch Regierung und Verwaltung initiierte oder selbst durchgeführte Wirkungsprüfungen statt. Vielmehr erfolgt Evaluation in ganz unterschiedlichen Formen durch alle am politi-

schen Prozess Beteiligten. Es sind also nicht nur wissenschaftliche Studien, sondern auch Regierungsberichte, klassische Formen der Verwaltungskontrolle durch Rechnungshöfe, Parlamente und Gerichte sowie die öffentliche Debatte, die als Evaluationen gelten können (Howlett und Ramesh 2003 unterscheiden daher die administrative von der politischen Evaluation).

Während demnach die Forderung nach mehr Evaluationen mit der Hoffnung auf eine rationalere, an Fakten orientierte Politik verbunden ist, gehören interessengefärbte Interpretationen der Wirkungen politischer Maßnahmen naturgemäß zu der Verwendung von Evaluationen in der politischen Arena. Die Möglichkeit der Evaluation wird zudem durch unklare Zieldefinitionen in der Politikformulierung eingeschränkt, die ihrerseits in der Anreizstruktur von Regierungen begründet sind – denn eine genaue Zieldefinition birgt das Risiko des Scheiterns.

Schließlich kann, wie Wildavsky (1987) in einem klassischen Aufsatz gezeigt hat ("the self-evaluating organization"), auch Organisationen wie Behörden oder Ministerien kein natürliches Interesse an Evaluationen unterstellt werden. Denn ergebnisoffene Evaluationen gehen damit einher, dass Organisationsziele und etablierte Wertorientierungen in Frage gestellt werden. Die politische Logik von Evaluationen wurde beispielsweise im Kontext "experimenteller Politik" deutlich: Modellversuche mit begleitenden Evaluationen (z.B. Tempolimit) dienen eher der Konfliktlösung bzw. konfliktminimierenden Entscheidungsfindung, bei der problematische Entscheidungssituationen vertagt werden, um sie "entscheidungsreif" zu machen oder eine Nicht-Entscheidungen zu legitimieren.

Neben der wissenschaftlichen Diskussion um Policy-Evaluation kann auch die Forschung zu Politik-Beendigung (*policy termination*) wichtige Impulse für die Analyse von "sunsetting"-Verfahren geben. Denn Sunset Legislation ist wie Zero-Based-Budgeting (ZBB) (Langner 1983) oder die in Deutschland prominentere Aufgabenkritik (vgl. dazu Döhler und Wegrich 2002; Fiedler 2005) ein normatives Konzept und Instrument zur Terminierung von Policies. Politik-Beendigung (Terminierung) kann als eine Form des politischen

Lernens in Folge von Evaluationsprozessen betrachtet werden (vgl. deLeon 1983). Dass Policies (Programme, Gesetze, Verordnungen) beendet werden, wenn das zu Grunde liegende Problem gelöst ist oder sich die Policies als unwirksam, zu teuer oder praktisch nicht durchsetzbar erwiesen haben, muss auf Grundlage der vorliegenden empirischen Forschungsergebnisse hierzu als eher unwahrscheinliche, weil schwierig durchzusetzende Variante der Terminierung gelten.

Empirische Beispiele für Terminierungen deuten vielmehr darauf hin, dass eher finanzielle Engpässe, grundlegende Veränderungen der Leitbilder politischer Steuerung (z.B. Arbeitsförderung) und Gelegenheitsfenster (wie Regierungswechsel) Auslöser für Politik-Beendigungen sind. Die Realisierbarkeit von Policy-Terminierungen hängt dabei von den Kräfteverhältnissen in dem jeweiligen Akteursnetzwerk ab. In aller Regel scheitern Terminierungs- und Deregulierungsversuche am Widerstand einflussreicher Akteure, die politische oder materielle Interessen an dem konkreten Programm haben (Beispiele: Steinkohleförderung, Eigenheimzulage, Handwerksordnung).

Die Problematik der Durchsetzung von Politik-Beendigungen besteht demnach darin, dass "erfolgreiche" Regulierungen (solche, die sich im politischen Entscheidungsprozess durchgesetzt haben) auf der Unterstützung einflussreicher Akteure mit substantiellen Interessen an dem "issue" basieren. In aller Regeln entwickeln die Adressaten und Klienten politischer Programme Eigeninteressen an einmal etablierten Programmen, wenn diese nicht ohnehin auf ihr Betreiben hin etabliert worden sind.

Diese Klientelinteressen und deren Interessenvertretungen verbünden sich mit den entsprechenden Fachkoalitionen von Politikern (etwa der Agrarpolitiker oder der Umweltpolitiker) und den damit befassten Behörden. So kann ein spezialisiertes Förderprogramm oder eine Regulierung für ein Referat innerhalb eines Ministeriums vielleicht dessen zentrale Existenzberechtigung darstellen, so dass es sich für den Erhalt einsetzen und entsprechend Unterstützung mobilisieren wird – einmal ganz abgesehen davon,

dass dieses Referat ja vermutlich genau deshalb eingerichtet wurde, um diese fachlichen Interessen innerhalb der Bürokratie zu beobachten und zu vertreten. Eine Naturschutz- oder Denkmalschutzbehörde, die sich nicht für Natur- bzw. Denkmalschutz engagiert, verfehlt ihre Aufgabe. Die entsprechenden Mechanismen sind in der Politikwissenschaft zum einen als "selektive Problemprezeption", zum anderen als "iron triangles" hinlänglich beschrieben und analysiert worden.

Bezüglich der jeweils zur Entscheidung anstehenden Regulierung verfügen die fachpolitischen Koalitionen als Spezialisten innerhalb eines Politikbereichs über einen systematischen Informationsvorsprung gegenüber den Generalisten, die Deregulierungs- oder Terminierungsinteressen verfolgen. Tabelle 1 fasst wesentliche Merkmale dieser Konstellation zwischen Regulierungs-skeptikern und -befürwortern zusammen.

Tabelle 1: *Unterstützung für Regulierungsbefürworter und -skeptiker*

	Regulierungsbefürworter	Regulierungsskeptiker
gesellschaftliche Akteure: Klienten, Adressaten	Vertreter spezieller Interessengruppen spezieller Sektoren spezieller Regionen	Vertreter "allgemeiner Interessen" "Helferinteressen" (z.B. Forschungsinstitute, Beratungsfirmen, Wissenschaft)
Administrative Akteure: Produzenten, Implementatoren	spezialisierte Fachbehörden	Querschnittsbehörden (Regierungszentralen, Finanzminister)
politische Akteure: Promotoren	Fachpolitiker Fachausschüsse	Querschnittspolitiker
Unterstützung	konzentriert organisiert mobilisiert detailliert informiert	diffus kaum organisiert schwer zu mobilisieren in Detailinformationen unterlegen
Expertise	hoch detailliert politikfeldspezifisch	breit allgemein politikfeldübergreifend
	Regulierung ist eine Sache von Spezialisten	Deregulierung ist eine Sache von Generalisten

Eine Reihe von Fallstudien zeigt die Mobilisierungsfähigkeit von "Anti-Terminierungscoalitionen", die administrative, politische und gesellschaftliche Akteure einschließen (vgl. als Übersicht Geva-May 2004; Jann und Wegrich 2003: 94 und 2005: 28-30; Frantz 2002; Hogwood und Peters 1983). Die Mobilisierungsfähigkeit von derartigen "Anti-Terminierungscoalitionen" erklärt, dass es trotz einer inzwischen langjährigen Tradition institutionalisierter Evaluationen zu einem "Jurassic Park von Programmen" (Pollitt 2003: 113), die den Zenit ihrer Leistungsfähigkeit vermutlich lange überschritten haben, gekommen ist. Wie wahrscheinlich ist es, dass Befristungsklauseln daran etwas ändern, wenn dies beispielsweise die seit langem praktizierten Berichtspflichten bislang nicht bewirken konnten?

Hypothesen

Entscheidend für die Wirksamkeit von Befristungs- und Prüfungsklauseln ist demnach, ob durch ihre Einführung eine Veränderung im Kräfteverhältnis von Gegnern und Befürwortern einer (De-)Regulierung erreicht wird.

Wie beeinflusst der prozedurale Zwang zur Auseinandersetzung mit und Entscheidung über die Terminierung oder Fortführung eines Programms dieses Kräfteverhältnis? Grundsätzlich lassen sich vier konkurrierende Hypothesen aufstellen:

Hypothese 1: mobilisiert Deregulierer

Hypothese 2: mobilisiert Befürworter

Hypothese 3: Kräfteverhältnis bleibt unbeeinflusst

Hypothese 4: ist abhängig vom Regulierungstyp

Im Rahmen der Debatte um Befristungen wird – meist implizit – von einer Mobilisierung der Deregulierer (Generalisten) ausgegangen (H1). Was spricht aus Sicht der Forschung über Policy-Evaluation und -Terminierung für diese Hypothese? Hierzu sind auch in der wissenschaftlichen Debatte unterschiedliche Einschätzungen zu finden.

Für Hypothese 1 spricht, dass "sunsetting" für "Policy-Terminierer" Gelegenheitsfenster schaffen kann (Geva-May 2004). Die Befristung ermöglicht den an einer Terminierung von Programmen, Regulierungen oder Behörden interessierten Akteuren diesen Entscheidungsprozess rechtzeitig vorzubereiten und entsprechend gerüstet zu sein. Der festgelegte Entscheidungstermin bietet dann die Gelegenheit, einen Terminierungsversuch zu starten. Evaluationen kommt für diese "Aufrüstung" eine zentrale Rolle zu: Sie wirken dann unterstützend auf Terminierer (Deregulierer), wenn die Evaluationen die Kosten oder negativen Folgewirkungen einer Weiterführung des Programms/der Regulierung deutlich machen können. In diesem Fall ändert sich das Kräfteverhältnis und Terminierer haben die Gelegenheit zu einem "knock-out" (Behn 1978; zur Rolle von Evaluationen als "Munitition" in der politischen Auseinandersetzung Weiss 1977; Lindblom und Cohen 1979).

Allerdings können sich die Unterstützer von Regulierungen oder Programmen selbstverständlich gleichermaßen auf das "Verfallsdatum" vorbereiten. Dabei ist zu betonen, dass die Unterstützer tendenziell eher bei den gesellschaftlichen Akteuren, die von dem Programm profitieren, und bei den mit der jeweiligen Rechtsnorm direkt befassten Akteuren in Politik und Verwaltung zu suchen sind – also bei den bereits genannten fachpolitischen Koalitionen mit hohem Mobilisierungspotenzial und spezialisierter Expertise. Hinzu kommt, dass Evaluationen häufig von den betroffenen Behörden, Ministerien etc. vorbereitet, interpretiert oder selbst durchgeführt werden. Die grundsätzliche Interpretationsoffenheit von Policy-Wirkungen – "there are always competing explanations about why policies fail" (Wildavsky 1987: 218) – erhöht die Möglichkeit zur interessenorientierten Schwerpunktsetzung bei der Durchführung von Evaluationen sowie bezüglich der Schlussfolgerungen.

In diesem Zusammenhang spielt dann auch eine Rolle, dass mit einer grundsätzlichen Befristung von Rechtsnormen eine Inflation von Entscheidungen und eine erhöhte Arbeitsbelastung von Regierung, Verwaltung

und Parlament einhergehen. Denn unter diesen Bedingungen werden die Befürworter von Regulierungen einen Vorteil gegenüber den Deregulierern dadurch haben, dass sie sich jeweils nur auf *eine* Entscheidung vorbereiten müssen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Evaluationen grundsätzlich mindestens genauso auf den Nutzen von Programmen gerichtet sind wie auf die Kosten.

"Sunsetting"-Verfahren ohne etablierte Mechanismen der Evaluation der Kosten von Regulierungen werden daher – entsprechend Hypothese 2 – die Befürworter von Regulierungen mobilisieren ohne die Deregulierer entscheidend aufzurüsten. Dies bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass alle Formen des prozeduralen Zwangs zur Auseinandersetzung mit und Entscheidung über bestehende Regulierungen dann größere Chancen zur Mobilisierung von Deregulierern haben, wenn diesen Akteuren Möglichkeiten zur Evaluation der Kosten von Regulierungen zur Verfügung stehen, die sie in die Auseinandersetzung einbringen können. Eine wichtige Frage für die folgende Analyse der internationalen und nationalen Aktivitäten ist daher, welche Evaluationskriterien den unterschiedlichen Verfahren zu Grunde liegen (nutzen- oder kostenorientierte Kriterien).

Aus diesen Gründen spricht wenig für eine uneingeschränkte Geltung der Hypothese 1 (Mobilisierung der Regulierungsgegner). Vielmehr ist zu erwarten, dass Hypothese 2 (Mobilisierung der Befürworter) oder zumindest 3 (keine Veränderungen im Kräfteverhältnis) eher zutreffen, und dass daher durch "sunsetting" zwar alte Konflikte wieder aufgegriffen und gelegentlich auch neu entschieden werden, aber keineswegs immer im Sinne der Regulierungsgegner. Einiges spricht dafür, dass es hier Unterschiede abhängig vom jeweiligen Regulierungstyp gibt (Hypothese 4). So gelten Leistungsgesetze (insbesondere Förderprogramme) als besonders geeignet für Befristungen, wobei dies vor allem mit der hohen fach- und finanzpolitischen Motivation für Wirkungsprüfungen von ausgabenintensiven Programmen begründet wird (vgl. Hellstern und Wollmann 1980: 558).

Mit Blick auf die Konstellation innerhalb des "Deregulierungsspiel" kann davon ausgegangen werden, dass die Mobilisierung von Regulierungsbegehrten insbesondere bei einer hohen Konzentration des Nutzens der Regulierungen auf wenige Akteure (Klienten, Adressaten, Behörden) hoch sein wird. "Deregulierer" könnten bei Regulierungen, die mit hohen Vollzugskosten oder Folgekosten für die Adressaten verbunden sind, im Rahmen von "sunsetting"-Verfahren besonders stark mobilisiert werden. Die systematische Diskussion der Rolle unterschiedlicher Regulierungstypen auf die Wirksamkeit von Befristungs- und Evaluationsklauseln würde aber den Rahmen der vorliegenden Expertise sprengen. Jedoch wird die Frage, welche Rolle die Evaluation von Kosten und Nutzen von Regulierungen in "sunsetting"-Verfahren spielen, für die weitere Argumentation von zentraler Bedeutung sein. Tabelle 2 fasst daher schematisch Kosten und Nutzen von Regulierungen dahingehend zusammen, bei welchen Akteuren welche Kosten- und Nutzen-Typen anfallen.

Tabelle 2: *Nutzen und Kosten von Regulierung*

	Nutzen von Regulierung	Kosten von Regulierung
gesellschaftliche Akteure: Klienten, Adressaten	sektorale Zielerreichung Wettbewerbsvorteile Schutz etablierter Interessen Rechtssicherheit	Begrenzung von Handlungsspielräumen direkte Folgekosten indirekte Folgekosten Informations- und Dokumentationspflichten
administrative Akteure: Produzenten, Implementatoren	sektorale Zielerreichung Rechtssicherheit politisches Einflusspotenzial Existenzsicherung	Vollzugskosten
politische Akteure: Promotoren	sektorale Zielerreichung politisches Einflusspotenzial	wahrgenommene Standortnachteile Inkompatibilität mit allgemeinen politischen Zielen (Deregulierung, Bürokratieabbau) allgemeine Unzufriedenheit

3. Erfahrungen mit Befristungs- und Prüfungsklauseln

In diesem Abschnitt des Gutachtens rücken die Fragen in den Vordergrund, wo überall welche Formen von Befristungs- und Prüfungsklauseln angewandt werden und wie auf Grundlage dieser Erfahrungen die Wirksamkeit dieser Instrumente zu beurteilen ist. Die Aktivitäten von neun Ländern und der EU bezüglich Befristungs- und Evaluationsklauseln sind zunächst in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Die Haken zeigen dabei die Existenz der unterschiedlichen Varianten von "sunsetting" und Prüfungsklauseln an (Haken in Klammern zeigen geringe Aktivität oder noch nicht umgesetzte Planungen an).

Tabelle 3: *Internationale Verbreitung von Prüfungs- und Befristungsklauseln*

	"Sunsetting"		Evaluation		
	Umfassendes Sunset-Regime	Sunset Clauses in Rechtsvorschriften	Evaluationsklausel	Evaluationspflicht	Ermächtigung
Australien	✓ ^a	✓	(✓) ^b		
Dänemark		(✓) ^c			✓
EU		✓		✓ ^d	
Großbritannien		✓ ^e	✓		✓
Irland	(✓) ^f				✓ ^g
Kanada		✓	✓	✓	✓
Niederlande		✓		✓	✓
Österreich		(✓)			
Schweiz		✓	✓ ^h	✓	
USA	✓ ⁱ	✓	✓	✓	

a: seit den 80er Jahren in den meisten Bundesstaaten, seit 2005 generelle Befristung untergesetzlicher Rechtsnormen ("Legislative Instruments"); **b:** Vorschlag der "Productivity Commission" zur Einführung von Evaluationsklauseln noch nicht umgesetzt; **c:** Planungen zur generellen Befristung von untergesetzlicher Vorschriften wurden bislang nicht umgesetzt (Pilotprojekte in einzelnen Politikbereichen); **d:** Kommission verpflichtet alle Generaldirektionen zur Evaluation ausgabenwirksamer Programme; **e:** Prüfung der Möglichkeit zur Befristung als verpflichtender Teil der RIA; **f:** 2002 angekündigt, bislang nicht umgesetzt, statt dessen (wie in GB) Prüfung der Befristungs-Option als Teil der RIA; **g:** Initiativrecht beim Premierminister und den Executive Agencies; **h:** Evaluationspflicht für Bundesprogramme in die Verfassung aufgenommen und zahlreiche Evaluationsklauseln in Einzelgesetzen; **i:** nur auf der Ebene der Bundesstaaten, derzeit in ca. 20 Bundesstaaten mit unterschiedlicher Intensität praktiziert

3.1 Befristungsklauseln

Internationale Erfahrungen

Wie Tabelle 3 zeigt, kommt Sunset Legislation im Sinne des umfassenden Konzepts nur in den USA und Australien zur Anwendung (die Ankündigung der Irischen Regierung zur Einführung von Sunset Legislation aus dem Jahr 2002 wird – nach Auskunft des Department of Taoiseach (die Regierungszentrale) – nicht mehr mit Priorität verfolgt). Dabei ist zu betonen, dass in beiden Ländern das Konzept bislang nur auf der Ebene der Bundesstaaten praktiziert wurde. Wie in vielen anderen Ländern wurde in beiden Staaten über "sunsetting" auf Bundesebene diskutiert – in den USA hat es in den 70er Jahren, Mitte der 90er Jahre und nochmals 2002 auch entsprechende Gesetzentwürfe gegeben – durchsetzen konnten sich diese Initiativen aber nicht.

Australien verfügt seit 1985 über Erfahrungen mit Befristungsklauseln, hier hat der Bundesstaat Victoria die generelle Befristung von Rechtsnormen ("Statutory Rules") auf zehn Jahre eingeführt und drei weitere Bundesstaaten folgten dem Beispiel (New South Wales entschied sich für einen Zyklus von fünf Jahren). Auf Commonwealth-Ebene hat man sich 2003 zur generellen Befristung untergesetzlicher Rechtsnormen (sogenannte "Legislative Instruments") auf zehn Jahre entschieden (Parliament of the Commonwealth of Australia 2003). Diese Regelung trat 2005 für neue "Legislative Instruments" in Kraft, Erfahrungen oder gar Evaluationen über die Wirksamkeit dieses Instruments können dementsprechend noch nicht vorliegen.

Die Erfahrungen der US-Bundesstaaten mit "sunsetting" gehen bis in die 70er Jahre zurück. Nachdem einer Initiative zur Einführung von "sunsetting" von Abgeordneten aus verschiedenen Bundesstaaten im Repräsentantenhaus scheiterte, setzte man die Idee 1976 in Colorado um und verabschiedete einen "Sunset Act". Zwischen 1977 und 1983 folgten eine Reihe weiterer Bundesstaaten, wobei die "Diffusionswelle" des Konzepts danach rasch abebbte und einige Bundesstaaten die Verfahren auch wieder abschafften (eine Befragung der "National Conference of State Legislatures"

ergab, dass 16 Bundesstaaten "sunsetting"-Verfahren abgeschafft haben oder nicht mehr aktiv betreiben, www.ncsl.org/programs/nlpes/training/annmeet/annmt01/sunset01.htm). Gründe für die Terminierung von "sunsetting" sind die geringen Effekte (wie Kosteneinsparungen) bei erheblichem Aufwand und Kosten (vgl. Kearney 1990).

Heute führen etwa 20 US-Bundesstaaten Review-Verfahren auf Grundlage von Sunset Legislation durch. Dabei variiert der Umfang und die Bedeutung des "sunsetting"-Regimes erheblich, Kernelement ist aber meist die Festlegung eines Verfallsdatum in dem "Sunset Act" oder in der gesetzlichen Grundlage einer Behörde oder eines Programms ("Authorization Bill"). Die Zuständigkeit für das Verfahren liegt überwiegend bei Parlamentsausschüssen.

Texas hat eines der umfassendsten "sunsetting"-Regime (siehe dazu den Kasten). Die naturgemäß positive Selbst-Evaluation der texanischen Sunset Commission, vor allem hinsichtlich der Einspareffekte, ist allerdings in mehrfacher Hinsicht zu hinterfragen. So wäre die Anzahl der aufgelösten oder zusammengefassten Behörden mit den neu geschaffenen Behörden zu vergleichen (neue politische Initiativen und Programme gehen in den USA meist mit der Gründung neuer Agencies einher). Auch ist zu fragen, ob die Abschaffung von 47 von insgesamt 150 Agencies, die dem Texas Sunset Act unterliegen, viel oder wenig ist. Die Bilanz der deutschen Länder und auch des Bundes bei der Konsolidierung ihrer Verwaltungsstrukturen (insbesondere seit den 1990er Jahren) (vgl. z.B. Reichard 2004; Jann 2004) könnte einem systematischen Vergleich möglicherweise sehr gut standhalten. Daraus, dass der Evaluationszyklus für eine Agency auf zwölf Jahre angelegt ist, kann zudem auf einen erheblichen Aufwand des Verfahrens geschlossen werden.

Unabhängig davon ist das "sunsetting"-Verfahren vergleichsweise "blind" gegenüber den Regulierungskosten für die Adressaten – dem eigentlichen Kernproblem der Entbürokratisierungspolitik. Im Vordergrund der "reviews" stehen die direkten Kosten der Behörden, ihre interne Effizienz und

die Aufgabenerfüllung im Sinne sektoraler Zielerreichung. Dies gilt nicht nur für das texanische Beispiel, sondern ist grundlegendes Merkmal der "sunsetting"-Idee. Der erste in den US-Senat eingebrachte (und gescheiterte) Entwurf eines "sunset Gesetzes" von 1976 enthielt eine Bestimmung über die Programmevaluation, die ganz überwiegend auf den Grad der Zielerreichung und eine Analyse der Programmdurchführung gerichtet sein sollte. Kostenaspekte spielten nur in Bezug auf die direkten Kosten für das Budget eine Rolle (Langner 1983: 264).

Fallbeispiel: Texas

Unter den amerikanischen Bundesstaaten hat Texas eines der umfassendsten "sunsetting"-Verfahren (vgl. Curry 1990; Sunset Advisory Commission 2003; Edwards 2002). Im Zentrum steht die "Sunset Advisory Commission", die den Review-Prozess der Behörden ("Agencies") durchführt und Empfehlungen an das Repräsentantenhaus formuliert. Je sechs der zwölf Kommissionsmitglieder werden vom Gouverneur und dem Sprecher des Repräsentantenhauses ernannt (fünf Senatoren, fünf Abgeordnete des Repräsentantenhauses und zwei "öffentliche Mitglieder", also Bürger).

Etwa 150 "Agencies" unterliegen dem 1977 erlassenen Sunset-Regime, das für jede Agency ein Verfallsdatum vorsieht. Agencies durchlaufen alle zwölf Jahre diesen Review-Prozess. Ausgenommen sind Universitäten und Gerichte. Der "sunset review"-Prozess umfasst sechs aufeinanderfolgende Schritte

Ausgangspunkt ist die Festlegung des Zeitpunktes der Review/Terminierung,

der Review-Prozess beginnt mit Übermittlung einer Selbst-Evaluation durch die Agency als Ausgangspunkt der Evaluation durch die Mitarbeiter der Commission,

auf Grundlage von Gesprächen mit Vertretern der jeweiligen Behörde und deren Adressaten über die Leistungen der "Agency" erstellen Mitarbeiter der Sunset Commission einen Evaluationsbericht, in dem ein Votum über den Fortbestand der Agency enthalten ist,

die Sunset Commission führt ein öffentliches Hearing durch, bei dem die Evaluation und Empfehlung der Mitarbeiter, die Reaktion der Agency und der interessierten Öffentlichkeit vorgestellt wird,

die Sunset Commission kommt zu einer Empfehlung bezüglich der Zukunft der Agency,

der Gesetzgeber ("Texas Legislature") verabschiedet eine Sunset Bill, mit dem eine Entscheidung über den Fortbestand der Behörde und seine zukünftige Struktur und Zuständigkeit getroffen wird.

Seit 1978 wurden 346 Reviews durchgeführt, in dessen Folge wurden 47 Agencies abgeschafft und weitere elf mit anderen zusammengeführt. Die überwiegende Anzahl der Empfehlungen der Sunset Commission wird vom Gesetzgeber übernommen. Die Sunset Advisory Commission gibt an, dass durch "sunsetting" zwischen 1982 und 2003 Einsparungen in Höhe von 736,9 Millionen Dollar erzielt wurden. Dem stehen direkte Kosten von 20 Millionen Dollar für die Sunset Commission gegenüber. Daher argumentiert man, dass mit jedem Dollar, der für die Commission ausgegeben wurde, Einsparungen von 37 Dollar erzielt werden (Sunset Advisory Commission 2003). Zugleich behaupten aber Umweltlobbyisten, dass in Folge der Evaluation der "Texas Commission on Environmental Quality" umweltpolitische Regulierungen und Programme "robuster" geworden sind ("Bush Budget Includes Sunset Measure", Environmental Insider News, 26. April 2005). Kritiker betonen zudem das Risiko der "Gefangennahme" ("capture") der Sunset Commission durch selektive Interessen. Vertreter der Commission heben dagegen hervor, dass das Verfahren zu einer Öffnung des Entscheidungsprozesses zum Nachteil der etablierten Lobbyisten führt.

Versuche des Präsidenten Bush Junior, das "sunset"-Verfahren von Texas auf die Bundesebene zu übertragen, waren bislang nicht durchsetzbar. Statt dessen greift die Bush-Administration zunehmend häufig auf die Be-

fristung von Einzelgesetzen zurück, um kontroverse Entscheidungen im Kongress durchzusetzen (die Steuersenkungen und auch das Gesetzespaket zur Terrorabwehr (USA PATRIOT Act, 2001) wurden mit einem Verfallsdatum belegt, wobei große Teile des Patriot Acts bereits im Juli 2005 entfristet wurden). Damit unterscheidet sich die USA auf Bundesebene nicht wesentlich von Ländern wie Großbritannien, Schweiz, Kanada und auch Deutschland: In all diesen Ländern werden (wie auch in der EU) immer häufiger Gesetze oder einzelne Vorschriften in Gesetzen mit einem Verfallsdatum belegt, ohne dass dabei Ziele der Entbürokratisierungspolitik im Vordergrund stehen. Zwar werden diese Befristungen in aller Regel an eine Verpflichtung zur Evaluation gekoppelt (und sind damit keine bloßen "Gesetze auf Zeit"), aber es besteht kein einheitliches Verfahren der Evaluation, und Regulierungskosten stehen nicht im Vordergrund der Evaluation.

Befristet werden insbesondere besonders kontroverse Gesetze (Terrorabwehr) oder Regulierungen, die einem häufigen Anpassungsbedarf unterliegen (Preiskontrolle auf regulierten Märkten wie dem Versorgungssektor). In Deutschland wurden auf Bundesebene in der 15. Wahlperiode 51 Gesetze (u.a. Telefonüberwachung, Kronzeugenregelung) und Verordnungen befristet (Auskunft des Bundesministeriums des Innern).

Befristungen von Einzelgesetzen werden demnach dann für sinnvoll gehalten, wenn sie der Überprüfung der sektoralen Zielerreichung dienen. Aufschlussreich ist die Auflistung der britischen "Better Regulation Executive" (www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/), Befristungen sind demnach angemessen, wenn

- das zu Grunde liegende Problem nur für einen bestimmten Zeitraum besteht,
- eine Maßnahme sich auf die Regulierung aktueller Marktbedingungen bezieht, sich diese aber rasch ändern können,
- Regulierungen auf Grundlage des Vorsorgeprinzips erlassen werden und mögliche wissenschaftliche Fortschritte die Regulierung in Frage stellen können,

Unsicherheiten über die Kosten und Nutzen der Maßnahme bestehen, das betreffende Politikfeld durch raschen technologischen Wandel gekennzeichnet ist, die Regulierung in bürgerliche Freiheitsrechte eingreift, Maßnahmen in Reaktion auf Krisen, Katastrophen und damit verbundenen öffentlichen Druck erlassen wurden, die geplante Policy auf erheblichen Widerstand stößt (Erhöhung der Akzeptanz).

Unabhängig davon, ob alle diese Begründungen plausibel sind, wird deutlich, dass Befristungen nicht in erster Linie im Zusammenhang mit den Regulierungskosten im Sinne administrativer Lasten für die Adressaten stehen, sondern viel eher durch die in aller Regel unsicheren und kontroversen Nutzenerwartungen von Regulierungen induziert werden. Ähnliche Kriterien für Befristungen finden sich beispielsweise in den Empfehlungen des Mandelkern-Berichts (2001: 28, die sogenannte Mandelkern-Kommission setzte sich aus Vertretern der EU Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission zusammen). Und auch in dem Abschlussbericht des Sachverständigenrates Schlanker Staat (1997: 21) wird bereits eine Befristung von Regelungen empfohlen, die auf "zeit- und situationsgebundenen Anlässen" beruhen.

Eine breitere Anwendung von Befristungsklauseln wurde in vielen Ländern diskutiert und von Wirtschaftsverbänden u.a. gefordert (vgl. für GB Baldwin 2004), meist wurde ein generelles "sunsetting" jedoch abgelehnt (u.a. Großbritannien, Kanada). Eine Reihe von Ländern unterstützt aber die einzelfallorientierte Befristung von Gesetzen dadurch, dass die Möglichkeit zur Befristung systematisch bei der Formulierung eines Regulierungsentwurfs geprüft wird (bzw. geprüft werden soll). Beispielsweise ist in Großbritannien und Irland die Prüfung der Befristungs-Option einer der Punkte auf Checklisten zur Durchführung von Regulierungsfolgenabschätzungen.

Ebenfalls weit verbreitet ist die Befristung untergesetzlicher Rechtsnormen (Verordnungen). Der Australische "Legislative Instrument Act" ist ein Bei-

spiel für ein umfassendes "sunsetting"-Regime für untergesetzliche Normen. Diese Befristungen sind meist nicht an umfassende Evaluationen gekoppelt.

Insgesamt ist auf Grundlage der vorliegenden Informationen über internationale Erfahrungen Folgendes festzuhalten:

Umfassende "sunsetting"-Regime, wie sie in den USA-Bundesstaaten zur Anwendung kommen, sind aufwändige Verfahren der Evaluation von Programmen und Behörden. Sunset Legislation ist in den USA vor allem ein Verfahren zur stärkeren parlamentarischen Kontrolle von Behörden, das in dieser Form nur unter den Bedingungen des US-Regierungssystems anwendbar ist. Ihre Wirkung ist trotz einiger – aus Sicht der Ziele der Entbürokratisierungspolitik – positiver (Selbst-) Evaluationen als offen und unsicher einzuschätzen, zumal die Problematik der Folgekosten von Regulierungen für Adressaten nicht im Vordergrund der Evaluationsverfahren steht (eher die administrative Effizienz von Behörden).

Sunset Clauses in Einzelgesetzen bzw. die Befristung einzelner Gesetze stehen dagegen in enger Verbindung zu sektoralen Zielen, spezifischen Eigenschaften des jeweiligen Problemfeldes und der Maßnahme. Zudem werden Befristungen zunehmend als Element politischer Kompromissbildung oder vor dem Hintergrund erheblichen öffentlichen Drucks als Auslöser von Regulierungen eingesetzt. Bezüge zu den Zielen und Problemen der Entbürokratisierungspolitik bestehen kaum.

Befristungsklauseln in den deutschen Ländern

Richtet man den vergleichenden Blick auf die Aktivitäten der deutschen Länder, so ist zunächst die relativ hohe Bedeutung von Befristungen als Instrument der besseren Rechtsetzung festzustellen. Wie aus Tabelle 4 hervorgeht, haben vier von 16 Ländern eine generelle Befristung von Gesetzen und Verordnungen eingeführt. Zwei weitere haben dies angekündigt, aber

bislang nicht umgesetzt (in der Tabelle wiederum durch Klammern um die Haken gekennzeichnet).

Tabelle 4: *Befristung von Normen in den deutschen Ländern*

	Generelle Befristung von Gesetzen und Verordnungen	Generelle Befristung von Verwaltungsvorschriften	Prüfung der Befristung vorgeschrieben (GGO, GFA)	Eigene gesetzliche Grundlage
Baden-Württemberg			✓ ^a	
Bayern			✓ ^b	
Berlin		✓	✓ ^c	
Brandenburg	(✓)	(✓)		✓ ^d
Bremen	✓	✓		✓ ^e
Hamburg				
Hessen	✓	✓		
Mecklenburg-Vorpommern		(✓)	(✓)	
Niedersachsen	✓	✓		
Nordrhein-Westfalen	✓	✓		✓ ^f
Rheinland-Pfalz		✓	✓ ^g	
Saarland		✓	✓ ^h	
Sachsen		✓	✓ ⁱ	
Sachsen-Anhalt		✓		
Schleswig-Holstein				
Thüringen	(✓)	(✓)		

a: Vorschriftenanordnung (VAO, GABl 2005, S. 194); **b:** Organisationsrichtlinien der Bayerischen Staatsregierung für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern; **c:** Prüfung der Befristung als Teil der GFA; **d:** Haushaltssicherungsgesetz 2003 enthält in Artikel 2 § 11 eine "Soll-Vorschrift" zur Befristung aller Leistungsgesetze und Verwaltungsvorschriften auf höchstens fünf Jahre; **e:** Ortsgesetz zur Bereinigung des Rechts (Brem.GBl, Nr. 7, S. 32-33), Gesetz zur Bereinigung des bremischen Rechts (Brem.GBl, Nr. 14 vom, S. 91-95); **f:** mehrere Artikelgesetze zur Befristung des Landesrechts Nordrhein-Westfalen (u.a. Erstes Gesetz zur Befristung des Landesrechts Nordrhein-Westfalen vom 18.05.2004, GVBl. NRW, Nr. 17, S. 248) und begleitende Regelung in der GGO; **g:** Verpflichtung zur "retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung" in einzelnen Gesetzen (Evaluationsklausel); **h:** § 12 der Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes (GOReg) "Normprüfung und zeitliche Befristung"; **i:** Verwaltungsvorschrift über den Erlass von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften (VwV Normenerlass) vom 9.9.2004 (SächsABl, S. 1019)

Neun Länder geben an, interne Verwaltungsvorschriften – darunter fallen Verwaltungsvorschriften zu Gesetzen, aber auch Runderlasse etc. – grundsätzlich zu befristen, meist auf fünf Jahre. Weitere drei Länder planen Ent-

sprechendes. In vielen Ländern, in denen keine generelle Befristung von Gesetzen und Verordnungen vorgenommen wird, hat man eine Klausel in die Geschäftsordnungen der Ministerien oder die Checklisten für die Gesetzesfolgenabschätzung eingeführt, die wie in Großbritannien die Prüfung der Befristungsoption vorschreibt.

Insgesamt sind es nur zwei Länder (Schleswig-Holstein und Hamburg), die Befristungen von Rechtsvorschriften nicht in einer dieser Formen vornehmen oder entsprechende Aktivitäten (bis Oktober 2005) angekündigt haben.

In den vier Ländern, die eine generelle Befristung von Rechtsvorschriften inklusive Gesetzen und Verordnungen betreiben (NRW, Hessen, Niedersachsen und Bremen), variiert der Umfang von Ausnahmeregelungen. Während NRW die Befristung des gesamten Landesrechts anstrebt (Landtag Nordrhein-Westfalen 2004, wobei allerdings derzeit nicht eingeschätzt werden kann, ob die neu Landesregierung das "sunsetting" mit gleicher Intensität weiterführt), haben die Landesregierung Niedersachsen und der Bremer Senat eine Reihe von Ausnahmen definiert (Niedersächsische Staatskanzlei 2004; Bremische Bürgerschaft 2004). Darunter fallen Gesetze zur Umsetzung von EU-Recht oder zur Durchführung von Bundesrecht, Verfassungsnormen und andere "Kernregulierungen" (wie Gemeindeordnungen, Landeshaushaltsordnung, Bauordnung etc.) sowie Gesetze, deren Regelungsgehalt sich durch Zeitablauf erledigt oder die mit In-Kraft-Treten bereits ihren Regelungszweck erfüllt haben (etwa Gebietsreformen).

Übergreifendes Merkmal ist aber die Verbindung von Befristung mit dem Ziel der Reduzierung der Anzahl von Vorschriften und damit auch mit Programmen der Rechtsbereinigung. Befristungen werden also mit Bemühungen zur Rechtsbereinigung kombiniert, meist indem neue Vorschriften befristet erlassen werden und gleichzeitig der Bestand an Vorschriften nach Möglichkeiten der Abschaffung "durchforstet" wird.

An die Befristungen sind meist Evaluationen gekoppelt, die auf eine Prüfung der Notwendigkeit der Norm zielen – wobei die erhoffte Beweislast-

umkehr darin zum Ausdruck kommt, dass bei fehlendem Nachweis der Notwendigkeit die Terminierung der Regulierung greifen soll. Für die Durchführung von Evaluationen sind in aller Regel die auch für die jeweilige Rechtsvorschrift zuständigen Ministerien verantwortlich. Adressaten der entsprechenden Evaluationsberichte sind bei Gesetzen die Landtage, bei Verordnungen und Verwaltungsvorschriften die Landesregierungen. Weiteres zu Evaluationsverfahren oder -kriterien findet sich in den Konzepten zur Befristung jedoch nicht (vgl. Niedersächsische Staatskanzlei 2004: 2; Landtag Nordrhein-Westfalen 2004: 57; Bremische Bürgerschaft 2004).

Bemerkenswert ist, dass eine gesonderte gesetzliche Regelung von Befristungen bislang nur in NRW, Bremen und Brandenburg zu finden ist. Und in Brandenburg handelt es sich dabei lediglich um die Formulierung der Zielsetzung einer grundsätzlichen Befristung von Leistungsgesetzen und Verwaltungsvorschriften (die bislang nicht erfüllt wurde). Das Land NRW hat hingegen in mehreren Artikelgesetzen den Bestand an Rechtsvorschriften mit Befristungsklauseln versehen und in dem ersten Gesetz hierfür die Grundlage geschaffen sowie eine Reihe veralteter Rechtsvorschriften abgeschafft. Ähnlich geht man in Bremen vor, wobei auf Grund der Ausnahmeregelungen nicht der gesamte Bestand des Landes- und Ortsrechts (nur in der Stadt Bremen gültig) mit einer Befristung versehen wird. Diese Gesetze schaffen aber keine speziellen Institutionen oder Verfahren für die Durchführung oder Begleitung von Evaluationen, können daher auch nicht als deutsche Variante der "Sunset Acts" der US-Bundesstaaten verstanden werden.

Hessen und Niedersachsen kommen dagegen mit Kabinettsbeschlüssen und Leitlinien aus, die dafür Sorge tragen, dass in Entwürfen für neue Rechtsvorschriften Befristungsklauseln enthalten sind. Demnach sind recht weitgehende Formen der Befristung, wie in Hessen und Niedersachsen, auch auf Grundlage von Beschlüssen der Landesregierung möglich. Die rechtlichen Grundlagen werden dann in den einzelgesetzlichen Beschlüssen der Landtage geschaffen. Gesonderte gesetzliche Regelungen, wie in NRW und

Bremen, entbinden andersherum nicht von der rechtlichen Notwendigkeit, auch in einzelne Gesetze Befristungsklauseln einzufügen. Die Artikelgesetze werden dafür genutzt, Befristungsklauseln in eine Reihe von Vorschriften einzufügen.

Von der überwiegenden Anzahl der deutschen Länder werden Befristungsklauseln ähnlich eingesetzt wie auf internationaler Ebene: als zunehmend häufiger angewandtes Instrument zur Befristung einzelner Rechtsvorschriften. Gleichwohl werden Befristungen vergleichsweise häufig als Instrument des Bürokratieabbaus und insbesondere als Mittel zur Reduzierung der Anzahl von Rechtsvorschriften betrachtet. Hierin kommt die in Deutschland verbreitete Annahme zum Ausdruck, nach der die Reduzierung der Anzahl von Rechtsvorschriften unmittelbar zu einem Rückgang der administrativen oder inhaltlichen Lasten von Regulierungen beitragen würde (vgl. dazu kritisch Jann, Wegrich und Veit 2005: 60f.).

Über den Umgang mit Befristungsklauseln in der Praxis der Rechtsetzung können noch keine abgesicherten Einschätzungen getroffen werden, da die meisten Initiativen erst in den letzten ein bis zwei Jahren gestartet wurden. Dem mit generellen Befristungen verbundenen Risiko des "Verlängerungsautomatismus" wird mit Evaluationspflichten begegnet. Angesichts der dabei unangetasteten Definitionsmacht der jeweils zuständigen Ministerien dürfte es aber kaum zu einer kritischen Überprüfung der Vorschriften kommen, sofern diese nicht ohnehin von dem zuständigen Ministerium angestrebt wird. Welche Rolle die in einer zunehmenden Anzahl der Länder eingerichteten Normprüfungsstellen und -kommissionen in diesem Zusammenhang einnehmen – insbesondere hinsichtlich der Evaluation von Regulierungskosten –, konnte im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden.

3.2 Evaluationsklauseln

Tabelle 3 zeigt, dass Evaluationsklauseln insgesamt verbreiteter sind als umfassende "sunset"-Verfahren, aber weniger häufig vorkommen als Befristungsklauseln in Einzelgesetzen. Die mit Abstand umfassendste Nutzung von Evaluationsklauseln ist dabei in der Schweiz zu beobachten (siehe Kasten). Hier wurde die Durchführung von Untersuchungen zur Wirksamkeit von Maßnahmen des Bundes im Jahr 2000 zu einem Verfassungsprinzip erhoben. Bereits zuvor war die Praxis weit verbreitet, Evaluationsklauseln in Einzelgesetze einzufügen (erstmalig Umweltschutzgesetz 1984, Busmann 2005: 97). Die jeweiligen Klauseln unterscheiden sich dabei erheblich und sind durch politik- und problemfeldspezifische Regelungen geprägt. Administrative oder inhaltliche Regulierungskosten spielen keine explizite Rolle, die grundsätzliche Wirtschaftlichkeit der Vorhaben jedoch durchaus. Die jüngste Entwicklung in der Schweiz zielt darauf, Evaluationsklauseln in Einzelgesetzen wieder zu reduzieren und statt dessen auf Grundlage des Verfassungsartikels Wirkungsprüfungen als Standardverfahren des Policy-Making zu institutionalisieren. Damit verschiebt sich das Vorgehen von spezifischen Evaluationsklauseln zu generellen Evaluationspflichten.

Fallbeispiel: Schweiz – Wirkungsprüfung als Verfassungsprinzip

Die im Januar 2000 in Kraft getretene neue Bundesverfassung enthält einen neuen Artikel 170 ("Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden"). Damit wird erstmals in der Verfassung eines Staates eine grundsätzliche Pflicht zur Evaluation der Wirkungen von Policies eingeführt.

Daneben enthalten eine Reihe einzelner Bundesgesetze Klauseln für die periodische Evaluation der Wirkungen der Gesetze. Das Bundesamts für Justiz führt aktuell 59 Evaluationsklauseln in Gesetzen und Verordnungen des Bundes auf. Die Klauseln sind dabei ganz unterschiedlich formuliert und auf den jeweiligen Regelungsbereich zugeschnitten, legen aber in aller Regel Ziel und Gegenstand der Evaluation sowie Zuständigkeiten hierfür fest (www.ofj.admin.ch). Zukünftig sollen einzelne Evaluationsklauseln jedoch weniger häufig zur Anwendung kommen, da mit dem Artikel 170 der Bundesverfassung eine generelle Evaluationspflicht besteht.

Die Aufnahme von Wirkungsprüfungen in die Verfassung hat bereits vorher stattfindende Bemühungen zur breiten Institutionalisierung von Evaluationen deutlich intensiviert. Interne Meta-Evaluationen (Evaluation von Evaluationen) zeigen methodische und organisatorische Defizite von Evaluationen auf und kommen zu Empfehlungen über die Weiterentwicklung des Prinzips und der Praxis von Wirkungsprüfungen innerhalb der zentralen Institutionen (National- und Ständerat, Bundesrat (Regierung) und Bundesverwaltung) (Bundesamt für Justiz 2004).

Während dabei eine Stärkung der "Wirtschaftlichkeitsprüfung" angestrebt wird und auch der Verzicht auf Regulierungen im Zuge einer Evaluation geprüft werden soll, steht das Problem der Regulierungskosten für Adressaten politischer Programme nicht im Vordergrund.

Kanada setzt Evaluationsklauseln in ähnlicher Form ein wie eine Reihe von anderer Länder Befristungsklauseln – als Instrument zur späteren Überprüfung besonders kontroverser Entscheidungen in Politikfeldern, die durch ein hohes Maß an Unsicherheit geprägt sind. Beispiele hierfür sind der "Assisted Human Reproduction Act" (2004), "Species at Risk Act" (2002) und der "Anti-terrorist Act" (2001). Die Evaluation wird in einem Zeitrahmen von drei bis fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes durchgeführt. Insgesamt ist die Regulierungspolitik in Kanada aber auf einen dosierten, eher zurückhaltenden Einsatz von Evaluationsklauseln ausgelegt. Vor einer inflationären Anwendung wird sogar explizit gewarnt, so im "Guide to Making Federal Acts and Regulations" (Government of Canada 2003: 8).

Kanada gehört zudem zu den (wenigen) Ländern, in denen häufig von Verpflichtungen zur Evaluation Gebrauch gemacht wird. Diese verpflichten Ministerien zur Durchführung von Evaluation über die Wirkung einer Regu-

lierung oder die Performanz einer Behörde (Government of Canada 2004: 6). Hierin ist aber weniger ein Instrument der Entbürokratisierung, sondern ein Mittel zur parlamentarischen Kontrolle der Wirkung von Gesetzen zu sehen.

In der EU-Kommission und in den Niederlanden kommt ein ähnlicher Mechanismus der Verpflichtung von Ministerien zur Durchführung von Evaluationen zur Anwendung. Die EU-Kommission hat 2001 alle Generaldirektion zur Evaluierung ausgabenwirksamer Programme verpflichtet und dabei auch Standards für die Durchführung von Evaluationen definiert (Artikel 27(4) der Haushaltsordnung) – aber auch hier stehen die fachpolitischen Wirkungen von Policies im Vordergrund. Verbindungen zwischen fachpolitischen Evaluationen und den Ansätzen zur "besseren Rechtsetzung" werden kaum hergestellt. Wie eine aktuelle Analyse zeigt, spielt Evaluation in den wesentlichen Policy-Dokumenten der unterschiedlichen EU-Institutionen zu "better regulation" praktisch keine Rolle (vgl. Konzendorf, Wordelmann, Böck und Veit 2005). Allerdings hat die Stärkung von Evaluationen in der EU-Kommission zur Durchsetzung von Folgenabschätzungen als wichtigem Instrument der besseren Rechtsetzung beigetragen.

Deutlich ist der Zusammenhang zwischen Evaluationen und den Zielen des Bürokratieabbaus in den Niederlanden. Hier hat das Finanzministerium ein Programm und entsprechende Richtlinien zur Evaluation von Regulierungen erlassen. Darin werden die zuständigen Ministerien verpflichtet, politische Programme und Regulierungen mindestens alle fünf Jahre zu evaluieren (vgl. Hoorens und Oortwijn 2005: 4). Diese Verpflichtung steht deutlich im Kontext der Entbürokratisierungspolitik, der die Ministerien zur Messung und auf die Reduzierung administrativer Lasten für Adressaten von Regulierungen verpflichtet (vgl. Kay 2005).

Informationen über Ermächtigungen zur Durchführung von Evaluationen liegen nur für einzelne der hier untersuchten Länder vor. Nennenswert ist das in Irland dem Premierminister zugestandene Initiativrecht für Evaluationen.

Ingesamt ermöglicht der Blick auf die internationale Praxis von Prüfungs- und Befristungsklauseln eine Einschätzung der dabei zu Grunde liegenden Evaluationskriterien. In den von uns betrachteten Fallbeispielen rücken weder mit "sunsetting" noch mit Prüfungs-klauseln zwangsläufig Kriterien in den Vordergrund, die eine Auseinandersetzung über den Fortbestand oder die Deregulierung einer Rechtsnorm auf die administrativen oder regulativen Kosten lenkt (vgl. Tabelle 5).

Während im klassischen "sunsetting"-Verfahren sowohl Nutzen- als auch Kostenkriterien eine Rolle spielen (allerdings eher die staatlichen Vollzugskosten als die Folgekosten für Adressaten), tendieren Befristungsklauseln in Einzelgesetzen und Evaluationsklauseln – soweit sich dies auf Grundlage unseres Überblicks sagen lässt – zur Betonung der Nutzenaspekte einer Regulierung als Analyse-kriterium.

Tabelle 5: *Evaluationskriterien in "sunsetting"- und Evaluationsverfahren*

Sunsetting-Verfahren (USA)	Kosten- und Nutzen Sunsetting-Verfahren an explizite Evaluationskriterien gebunden; dabei Kosten- und Nutzenkriterien vorhanden, Nutzenkriterien detaillierter (Fallbeispiel Texas)
Sunset Clauses	eher Nutzen einzelgesetzliche Befristungsklauseln häufig an nutzenorientierte Evaluation gebunden, keine zwangsläufige Analyse von Kosten
Evaluationsklauseln	eher Nutzen Evaluationsklauseln zielen überwiegend auf die mit dem Programm/Gesetz erzielte Wirkung hinsichtlich sektoraler Zielerreichung
Evaluationspflicht	häufiger Nutzen, vereinzelt Kosten verbreitete Evaluationspflichten (wie Berichtspflichten) sind auf die Effekte von Regulierungen zur sektoralen Zielerreichung gerichtet, z.T. werden Evaluationspflichten aber mit regulierungspolitischen Zielen verknüpft und stellen Kostenkriterien in den Vordergrund

3.3 Alternativen zu Befristungs- und Prüfungsklauseln

Eine isolierte Betrachtung der Verbreitung von Befristungs- und Prüfungsklauseln ergibt nur ein sehr lückenhaftes Bild über die Aktivitäten der verschiedenen Länder zur Deregulierung und Entbürokratisierung auf der ex post-Ebene (vgl. zum Folgenden Jann, Wegrich und Veit 2005). Praktisch alle einbezogenen Länder verfolgen – unabhängig von der Anwendung von Befristungs- und Prüfungsklauseln – gesonderte Programme zur Evaluation und Bereinigung des Bestandes an Rechtsnormen. Zudem gibt es auch Kombinationsformen von Prüfungsklauseln mit Programmen der Rechtsbereinigung.

Verfahren zur Rechtsbereinigung sind nicht nur in Deutschland häufig auf die breite "Durchforstung" des Bestandes an Regulierungen gerichtet und haben das Ziel, deren Anzahl zu reduzieren und/oder die damit verbundene regulativen Lasten abzubauen. Insbesondere bei Orientierung an der Anzahl von Regulierungen statt an den mit ihnen jeweils verbundenen Kosten gilt die Wirksamkeit von derartigen Rechtsbereinigungen als begrenzt – vor allem angesichts des erheblichen Aufwandes, der mit entsprechenden Rechtsbereinigungen verbunden ist.

Eine Aufwertung von derartigen Rechtsbereinigungen ist durch die Kopplung an eine substantielle Policy-Agenda (z.B. Wettbewerbsfähigkeit) möglich. Insbesondere Kanada und Australien haben damit positive Erfahrungen gemacht. In diesen beiden Fällen werden die Policy-Agenden, die als Grundlage der Evaluation und Bereinigung des Rechts dienen, von externen Kommissionen vorbereitet und begleitet. Ein entsprechendes Vorgehen hat den Vorteil, dass Evaluationskriterien für die Überprüfung und Bereinigung von Vorschriften bestehen und eine reine "Tonnenideologie" – die Abschaffung möglichst vieler, möglicherweise substantiell irrelevanter Regulierungen – vermieden wird. Das in Deutschland verbreitete Vorgehen, bei dem einzelne Ministerien zur Entwicklung von Vorschlägen zur Reduzierung von Vorschriften aufgefordert werden, schafft hingegen Anreize zur Abschaffung irrelevanter oder Zusammenfassung unterschiedlicher Rechts-

vorschriften. Auf diese Weise kann die Reduzierung von Rechtsvorschriften als politischer Erfolg des Bürokratieabbaus verkauft werden, ohne dass substantielle Eingriffe in den Regulierungsbestand notwendig sind.

Während diese Rechtsbereinigungen durch die Politisierung der Agenda aufgewertet werden sollen, zielt das Niederländische Standard-Kosten-Modell auf die Aufwertung des Themas Regulierungskosten (Informationsbefolgungskosten) durch deren Quantifizierung (vgl. Kay 2005). Entscheidend ist dabei die Kombination von Quantifizierung von Informationsbefolgungskosten mit ebenfalls quantitativen Reduzierungszielen für die einzelnen Ministerien (vgl. ebd.: 86).

Ein interessanter Mechanismus, mit dem versucht wird, Konzepte von Prüfungsklauseln mit Zielen der Rechtsbereinigung zu kombinieren, ist in dem "Regulatory Reform Act" Großbritanniens aus dem Jahr 2001 enthalten. Der RRA ermächtigt Minister zum Erlass von "Regulatory Reform Orders" (RRO), die eine Korrektur besonders belastender Regulierung in Gesetzen durch "Secondary Legislation" erlauben. Diese Ermächtigung wurde in Reaktion auf verbreitete Forderungen nach Einführungen eines "sunsetting"-Regimes eingeführt (vgl. Scott und Lodge 2003).

Die aktuelle Evaluation des RRA durch die britische Regierung besagt, dass der Act die Erwartungen nicht erfüllt hat und nur in Ansätzen als Instrument zur nachträglichen Korrektur von Regulierungen wirkt. So müssen Regulatory Reform Orders zwar kein komplettes Gesetzgebungsverfahren durchlaufen, gleichwohl schließt das Entscheidungsverfahren umfassende Beteiligungs- und Vetorechte des Parlaments ein, die den Handlungsspielraum des Ministers deutlich einschränken. Unter anderem sind zwei Parlamentsausschüsse mit einem Entwurf für einen Regulatory Reform Order befasst. Daher schlägt die Regierung für die Novelle des Acts eine Ausweitung des Geltungsbereichs von RRO auf die Vereinfachung von Regelungen und die Übernahme nicht-kontroverser Vorschläge der "Law Commission" (eine dauerhafte unabhängige Kommission zur Beratung, insbesondere des Par-

laments, in Fragen der Rechtsreform, eingerichtet 1965 mit dem "Law Commissions Act") vor (vgl. BRE 2005).

Die diesem Instrument zu Grunde liegende Problematik steht im Zusammenhang mit einer Besonderheit des Gesetzgebungsprozesses in Großbritannien: Ein Gesetzentwurf, der nicht innerhalb eines Jahres verabschiedet wird, muss das Gesetzgebungsverfahren erneut vollständig durchlaufen. RRO sind als Instrument konzipiert, nicht-kontroverse Deregulierungsmaßnahmen durchzusetzen, ohne das Zeitbudget des Parlaments zu überlasten.

Die Wirksamkeit dieser unterschiedlichen Ansätze kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht analysiert werden. Deutlich wird aber, dass die auf dem Feld der Entbürokratisierungspolitik als aktiv geltenden Staaten sich auf der ex post-Ebene keineswegs auf Befristungs- oder Prüfungsklauseln beschränken oder diese auch nur zum Kernbestand ihrer Aktivitäten machen.

3.4 Zwischenergebnis

Die Übersicht über internationale und nationale Aktivitäten im Bereich der Befristungs- und Prüfungsklauseln zeigt, dass

Befristungen und auch Evaluationsklauseln zwar verbreitete Instrumente sind, sich die überwiegende Anzahl von Ländern aber gegen eine generelle Befristung von Rechtsnormen, insbesondere Gesetzen, entschieden hat,

umfassende "sunsetting"-Verfahren (generelle Befristung plus spezifisches Review-Verfahren) daher eine weitgehend auf Bundesstaaten in den USA beschränkte Ausnahme darstellen,

die in Deutschland auf Landesebene praktizierten Formen der generellen Befristung von Rechtsvorschriften zwar mit Evaluationspflichten verbunden sind, entsprechende Regelungen aber kein spezifisches Review-Verfahren mit hierfür zuständigen Organisationen und Evaluationskriterien etablieren,

weder Befristungs- noch Prüfungsklauseln zwangsläufig mit einer Analyse der Kostenaspekte von Regulierungen verbunden sind, sich die in dem Feld der "besseren Rechtsetzung" als erfolgreich geltenden Staaten anderer Instrumente und Verfahren als "sunsetting" bedienen, um den Bestand an Regulierungen zu "entbürokratisieren".

4. Schlussfolgerungen: Wirksamkeit von "sunsetting" im Kontext der Entbürokratisierungspolitik

Keine internationalen "best practices"

Die Studie hat gezeigt, dass internationale "best practices", die als Modell für ein Design von "sunsetting"-Regimen dienen können, offensichtlich nicht existieren. Dies liegt zum einen an der begrenzten internationalen Verbreitung umfassender "sunsetting"- oder "review"-Verfahren. Demnach ist die empirische Grundlage für internationales Policy-Lernen sehr begrenzt.

Zum anderen sind die Möglichkeiten, von den vor allem in den USA vorhandenen Erfahrungen mit "sunsetting" zu lernen, auf Grund der wesentlichen Unterschiede in den politisch-administrativen Systemen sehr begrenzt. "Sunsetting" ist in den USA vor allem ein System der parlamentarischen Kontrolle von autonomen und teilautonomen "Agencies". Die parlamentarische Zuständigkeit für die Aufsicht über diese Behörden ist für diese Form des "sunsetting" eine zentrale Anwendungsvoraussetzung.

Dies bedeutet aber nicht, dass die Idee von Sunset Legislation in Deutschland nicht umsetzbar ist, sondern dass die Umsetzung stärker auf Befristungsklauseln in Rechtsvorschriften angewiesen ist. Die Beispiele Nordrhein-Westfalens, Bremens, Hessens oder Niedersachsens zeigen, dass einer breiteren Anwendung von "Verfallsdaten" für Regulierungen innerhalb des Regierungs- und Verwaltungssystems keine besonderen Hindernisse gegenüber stehen.

Unsichere Wirkungen ...

Insgesamt sind die Wirkungen von Befristungs- und Evaluationsklauseln als Instrumente der Entbürokratisierungspolitik unsicher. Eine annähernd sichere Erfolgsmessung von "sunsetting-" oder "review"-Verfahren ist bislang nicht möglich. Die Anzahl abgeschaffter Regulierungen oder Behörden kann auch nicht als geeigneter Indikator für den Erfolg der Entbürokratisierungspolitik gelten.

Auf der Grundlage unserer Untersuchungsergebnisse spricht wenig dafür, dass mit einer generellen Befristung von Rechtsvorschriften oder durch andere Prüfungsklauseln ein wesentlicher Effekt für die Ziele der Entbürokratisierungspolitik – die Reduzierung der mit Regulierung verbundenen administrativen und/oder inhaltlichen Lasten – verbunden sein wird.

Vor dem Hintergrund der konzeptionellen Überlegungen über die Konstellation zwischen Regulierungsbefürwortern und -gegnern lässt sich noch einmal die Problematik des "Deregulierungsspiels" verdeutlichen: Während die Regulierungsbefürworter über "natürliche" Unterstützung durch Klienten, Adressaten, Fachbehörden und -politiker sowie über spezialisierte Expertise verfügen, sind die Regulierungsskeptiker entlang all dieser Dimensionen tendenziell schwächer aufgestellt.

Wie in Abschnitt 2.2 des Gutachtens gezeigt, wird eine Befristung und auch eine periodische Evaluation zunächst vor allem das vorhandene Mobilisierungspotenzial von Regulierungsbefürwortern aktivieren (Hypothese 2). Selbst wenn man annimmt, dass auch Regulierungsskeptiker durch das Gelegenheitsfenster der Befristung mobilisiert werden (Hypothese 1), kommen durch Befristungs- und Prüfungsklauseln keine Evaluationskriterien auf die Agenda, die zu einer Stärkung der Regulierungsskeptiker im Deregulierungsspiel beitragen.

Da die wesentliche Motivation für Befristungs- und Evaluationsklauseln in Einzelgesetzen bei unsicheren oder kontroversen Nutzenerwartungen der Regulierungen oder in der Sicherung von Zustimmung zu kontroversen Maßnahmen liegen, stehen bei den daran gekoppelten Evaluationen Nut-

zenkriterien im Vordergrund. Evaluiert wird die Wirkung der Policy/Regulierung hinsichtlich der sektoralen Zielerreichung. Weil im Rahmen dieser durch fachpolitische Sichtweisen geprägten Wirkungsprüfungen Regulierungskosten für die Adressaten als Analysekriterium keine wesentliche Rolle spielen, tragen die bislang verbreiteten Formen von "sunsetting" und Evaluationsklauseln nicht zur Stärkung der für Bürokratieabbau eintretenden Akteure bei.

... bei bestehenden Risiken ...

Angesichts dieser Mechanismen besteht das reale Risiko, dass in Folge von "sunsetting"-Verfahren Regulierungen verschärft werden und somit gegenteilige Effekte eintreten. Daneben ist das Risiko eines unreflektierten "Verlängerungsautomatismus" auch gerade deswegen akut, weil den Akteuren das Problem der möglichen Rechtsunsicherheit bewusst ist und daher ein "Rechtsvakuum" oder Regelungslücken unbedingt vermieden werden sollen – im Zweifelsfall wird also die Geltung einer Regulierung ungeprüft verlängert.

Während das Risiko einer Wiederholung des Politikprozesses mit unsicherem, aus Sicht der Deregulierer womöglich ungünstigem Ausgang vor allem auf die Befristung von Gesetzen und Verordnungen zutrifft, besteht bei einer generellen Befristung von Verwaltungsvorschriften das Risiko des Verlängerungsautomatismus im besonderen Maße – auch weil Mechanismen der Evaluation hier weniger ausgeprägt sind.

Ein weiteres Risiko besteht in der Kombination von Rechtsbereinigungen mit Befristungen, die ja meist mit dem Ziel einer Reduzierung der Anzahl der Vorschriften verbunden sind. Insbesondere kann die Terminierung von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu einer Verschiebung innerhalb der Kaskade von Regulierungen führen, weil zwischen dem Zwang zur Terminierung einer Regulierung und dem wahrgenommenen Regulierungsbedarf ein Missverhältnis besteht – etwa nach dem Muster: Was nicht mehr durch allgemeine Verwaltungsvorschriften geregelt werden darf, wird auf der Ba-

sis einzelner Erlasse reguliert. Dieser Mechanismus war beispielsweise bei der Novelle der Arbeitsstättenverordnung zu beobachten: Die Maßgabe zur Reduzierung der Anzahl der Einzelvorschriften führte zur Verschiebung von Detailregelungen in den Bereich von Verwaltungsvorschriften (die Arbeitsstättenrichtlinien).

... und begrenztem Problemhorizont

Das letzte Beispiel verweist zudem auf den begrenzten Problemhorizont einer Entbürokratisierungspolitik, die auf "sunsetting" als wesentlichem Eckpfeiler beruht. So bleibt bei der Betrachtung einzelner Rechtsvorschriften die Problematik der Verschiebung von Regulierungsinhalten innerhalb der Kaskade von Rechtsvorschriften außerhalb der Betrachtung. Auch die kumulative Wirkung von Regulierungen und deren Interaktion im Vollzug steht nicht im Fokus entsprechender Ansätze des Bürokratieabbaus. Genau auf dieser Ebene bestehen jedoch erhebliche "Bürokratieprobleme". Beispielsweise stellen für Existenzgründer weniger die mit einer einzelnen Regulierung verbundenen Belastungen ein "Bürokratieproblem" dar, sondern vor allem die Vielzahl unterschiedlicher, auf sie zutreffender Regulierungen (vgl. dazu Jann, Wegrich, Fleischer, Hustedt, und Tiessen 2005).

Chancen von Befristungs- und Prüfungsklauseln

Abgesehen davon, dass Befristungen und Evaluationen mit Blick auf die sektorale Zielerreichung sinnvoll sein können, sind mit der aktuellen Entwicklung auch Chancen für die Entbürokratisierungspolitik verbunden:

Zunächst besteht die Möglichkeit, dass im Zuge der verstärkten Einführung von "sunsetting"-Verfahren organisatorische und instrumentelle Voraussetzungen für die Entbürokratisierungspolitik insgesamt geschaffen werden. Denn das Kernproblem besteht wie gesagt in der geringen Unterstützung für allgemeine Deregulierungsinteressen, die sich gut organisierten Regulierungsinteressen gegenüber sehen. Die Herausbildung von Organisations-

einheiten insbesondere innerhalb der Regierungszentralen und in den einzelnen Ministerien sowie deren Vernetzung kann als eine zentrale Voraussetzung für eine wirkungsvolle Entbürokratisierungspolitik gelten.

Die an "sunsetting"-Verfahren gekoppelten Evaluationspflichten können zudem einen wesentlichen Beitrag zur Herausbildung von Expertise und Kultur der Politik-Evaluation leisten und damit auch zu einem Wandel der legalistischen Kultur des Policy-Making in Deutschland beitragen. Insbesondere wenn konkurrierende Evaluationen ermöglicht werden und/oder Evaluationen bei regionalen Unterschieden auf der Outcome-Ebene (Bildungsniveau von Schülern, Vermittlungserfolge von Arbeitsagenturen) ansetzen, können Evaluationen zur Politikinnovation beitragen.

Ebenso wichtig für den Erfolg von "better regulation" wie die Entwicklung der Governance-Strukturen ist, dass die Akteure der Entbürokratisierungspolitik bezüglich der Analyse von Regulierungskosten instrumentell aufgerüstet werden. Das Kräfteverhältnis im "Deregulierungsspiel" könnte sich ändern, wenn es gelingt, Kosten von Regulierungen stärker ins Zentrum der Evaluation zu richten. Im Rahmen einer politischen Gesamtbewertung werden es dann diejenigen Regulierungen schwerer haben, die neben sicheren Vollzugskosten und Folgekosten für die Adressaten mit unsicheren Wirkungen hinsichtlich der sektoralen Zielerreichung verbunden sind.

Vor diesem Hintergrund ist eine Befristung von Regulierungen nicht grundsätzlich abzulehnen. Insbesondere eine regelmäßige Bereinigung von Verwaltungsvorschriften gehört zu den Kernaufgaben der Entbürokratisierungspolitik. Hierbei können Befristungen möglicherweise eine mobilisierende Wirkung entfalten. Auch in Bezug auf einzelne Gesetze und Verordnungen können Befristungs- oder Evaluationsklauseln sinnvoll angewandt werden. Von einer generellen Befristung des Bestandes an Rechtsnormen als Schwerpunkt der Entbürokratisierungspolitik ist angesichts der unsicheren Wirkung jedoch abzuraten. Statt dessen gilt es, die mit "sunsetting" und Rechtsbereinigung begonnene Aktivierung politischer und administra-

tiver Akteure für die Weiterentwicklung der organisatorischen Basis und des Instrumentariums von "better regulation" zu nutzen.

Literatur

- Baldwin, Robert, 2004: Better Regulation. Is it better for Business? Written for Federation of Small Business, London School of Economics, September 2004.
- Bardach, Eugene, 1976: Policy Termination as a Political Process. *Policy Sciences* 7 (2): 123-131.
- BDA, 2004: Deutsche Wirtschaft fordert Bürokratie-TÜV. Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft.
- Behn, Robert D., 1978: How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator. *Policy Analysis* 4 (3): 393-314.
- Böhret, Carl, 1985: Konsolidierung durch effektive Normsetzung: Gesetze aus Zeit und Gesetzestest. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.): *Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik. Werkstattbericht 7 der Gesellschaft für Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung*, München, S. 139-170.
- Bremische Bürgerschaft, 2004: Bericht des Senats über "Entbürokratisierung der Verwaltung sowie Abbau von Regelungen". Drucksache 16/270, 07.12.2004.
- Brewer, Garry D., 1978: Termination: Hard Choices – harder Questions. *Public Administration Review* 38 (3): 338-344.
- BRE (Better Regulation Executive), 2005: A Bill for Better Regulation: A Consultation Document.
www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/pdf/consultation_doc.pdf (Download: 26.08.2005).
- BRTF (Better Regulation Task Force), 2005: Regulation – Less is More. A BRTF Report to the Prime Minister, March 2005. www.brta.gov.uk/docs/pdf/lessismore.pdf (Download: 01.09.2005).
- Bundesamt für Justiz, 2004: Wirksamkeit von Bundesgesetzen. Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen" an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern, 15. Juni 2004.

- Bussmann, Werner, 2005: Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln. *LeGes (Gesetzgebung und Evaluation)* 16 (1): 97-102.
- Chanos, Antonis, 1999: Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Curry, Landon, 1990: Politics of Sunset Review in Texas. *Public Administration Review* 50 (1): 58-63.
- Daniels, Mark R., 1994a: Termination, Innovation and the American States. In: *American Review of Politics* 15 (4): 507-518.
- Daniels, Mark R., 1994b: Termination and Bureaucracy: Ending Government Programs, Policies, and Organizations. In: Farazmand, Ali (Hrsg.), *Handbook of Bureaucracy*, New York u.a.: Marcel Dekker, S. 449-465.
- Daniels, Mark R., 1995: Organizational Termination and Policy Continuation: Closing the Oklahoma Public Training Schools. *Policy Sciences* 28: 301-316.
- Daniels, Mark R., 1996: Implementing Policy Termination: Health Care Reform in Tennessee. *Policy Studies Review* 14 (3/4): 353-374.
- Daniels, Mark R., 2001: Policy and Organizational Termination. *International Journal of Public Administration* 24 (3): 249-262.
- deLeon, Peter, 1978: A Theory of Policy Termination. In: May, Judith/Wildavsky, Aaron (Hrsg.): *The Policy Cycle*. Beverly Hills/London: Sage Publication, S. 279-300.
- deLeon, Peter, 1983: Policy evaluation and Program Termination. *Policy Studies Review* 2 (4): 631-647.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai, 2002: Aufgabenkritik in der Landesverwaltung Brandenburg. Hrsg.: Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Potsdam.
www.brandenburg.de/media/1172/aufgabenkritik.pdf
(Download: 30.08.2005)
- Edwards, C., 2002: Sunsetting to Reform and Abolish Federal Agencies. Cato Institute: Washington, D.C. www.cato.org/dailys/04-26-02.html (Download: 25.08.2005).

- Fiedler, Jobst, 2005: Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben. In: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage. Wiesbaden: Verlag Sozialwissenschaften.
- Frantz, Janet E., 2002: Political Resources for Policy Terminators. *Policy Studies Journal* 30 (1): 11-28.
- Geva-May, Iris, 2004: Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (3): 309-333.
- Government of Canada 2003: Guide to Making Federal Acts and Regulations. www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/legislation/lmg_e.pdf (Download: 25.08.2005).
- Government of Canada 2004: Inquiry into the regulatory framework in Scotland. Written Evidence from the Regulatory Affairs and Orders in the Council Secretariat, Government of Canada. www.scottish.parliament.uk/business/committees/subleg/reports-05/sur05-31-02.htm#annexb (Download: 29.08.2005).
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut, 1980: Wirksamere Gesetzesevaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen? *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 11 (4): 547-567.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut, 1983: Bilanz – Reformexperimente, wissenschaftliche Begleitung und politische Realität. In: dies. (Hrsg.): *Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 1-79.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut, 1984: Evaluierung und Evaluierungsforschung. – ein Entwicklungsbericht. In: dies. (Hrsg.), *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, Band 1. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 17-93.
- Hogwood, Brian W./Peters, Guy, 1983: *Policy Dynamics*. Birghton: Wheat-sheaf.

- Hoorens, Stijn, und Oortwijn, Wija J., 2005: Richting een beleidsevaluatie in Nederland: Identificatie van knelpunten en oplossingsrichtingen. RAND Europe Working Paper (WR-277), Leiden. August 2005.
- Howlett, Michael/Ramesh, M., 2003: Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, 2. Auflage. Toronto: Oxford University Press.
- Jann, Werner, 2004: Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. In: Jann, W./Bogumil, J./Bouckaert, G. u.a. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Edition Sigma, S. 100-111.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2003: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch Politikfeldanalyse, München/Wien.
- Jann Werner/Wegrich, Kai, 2005: Theories of the Policy Cycle. In: Fischer, Frank/Miller, Gerald/Sidney, Mara (Hrsg.): Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. London: Routledge, im Erscheinen.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Fleischer, Julia/Hustedt, Thuriid/Tiessen, Jan, 2005: Bürokratieabbau Ostdeutschland. Endbericht des Forschungsprojekts im Auftrag des BBR. Institut für Management und Innovation e.V., Juli 2005, Potsdam.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia, 2005: Instrumente und Verfahren erfolgreicher (De-)Regulierung. In: Empter, Stefan/Frick, Frank/Vehrkamp, Robert (Hrsg.): Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 47-77.
- Kay, Ronny, 2005: Bürokratieabbau in den Niederlanden. Quantitative Verfahren zur Bewertung bürokratischer Lasten. Eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der regulierungspolitischen Agenda zur Reduzierung der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen. Diplomarbeit an der Fakultät für Wirtschaft und Sozialwissenschaften der Universität Potsdam, Juli 2005.

- Kearney, Richard C., 1990: Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience. *Public Administration Review* 50 (1): 49-57.
- Kettl, Donald, 1994: *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington: The Brookings Institution.
- König, Klaus, 1983: Zur Evaluierung der Gesetzgebung. In: Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie*. Opladen: Westdeutscher Verlag S. 122-129.
- Konzendorf, Götz/Wordelmann, Peter/Bölck, Sunsanne/Veit, Sylvia, 2005: Entwicklungsbericht "Better Regulation auf der Ebene der Europäischen Union". Meilensteine auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Im Auftrag des Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, Luxemburg, April 2005.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, 2004: Gesetzentwurf der Landesregierung. Erstes Gesetz zur Befristung des Landesrechts Nordrhein-Westfalen. Drucksache 13/4868
- Langner, Peter, 1983: *Zero-Based Budgeting und Sunset Legislation. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume*. Baden-Baden: Nomos.
- Lindblom, Charles E./Cohen, David K., 1979: *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven/London: Yale University Press
- Mandelkern-Bericht, 2001: *Der Mandelkern-Bericht. Auf dem Weg zu besseren Gesetzen*. Bundesministerium des Innern. *Moderner Staat – moderne Verwaltung*. www.staat-modern.de/Anlage/original_548848/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Der-Mandelkern-Bericht-Auf-dem-Weg-zu-besseren-Gesetzen.pdf (Download: 12.10.2005).
- Mayntz, Renate, 1980: *Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung*. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Köln.

- Niedersächsische Staatskanzlei, 2004: Befristung von Gesetzen. Anlage zum 2. Statusbericht der Deregulierungsoffensive der Niedersächsischen Landesregierung. 11. März 2004.
http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C3932148_L20.pdf
(Download: 04.09.2005).
- OECD, 2002: Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. Paris: OECD.
- Parliament of the Commonwealth of Australia 2003: Legislative Instrument Bill 2003. Explanatory Memorandum. Circulated by authority of the Attorney-General. <http://scaleplus.law.gov.au/html/ems/0/2003/rtf/03119em.rtf> (Download: 27.08.2005).
- Pollitt, Christopher, 2003. The Essential Public Manager. Maidenhead/Philadelphia: Open University Press.
- Reichard, Christoph, 2004: Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern. In: Jann, W./Bogumil, J./Bouckaert, G. u.a. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Edition Sigma, S. 87-99.
- Rürup, Bert, und Färber, Gisela, 1980: Programmhaushalte der "zweiten Generation". Idee, Arbeitsweise und Leistungsfähigkeit von ZBB, Sunset und RCM. Die Öffentliche Verwaltung 33 (18): 661-672.
- Sachverständigenrat "Schlanker Staat" (Hrsg.), 1997: Abschlußbericht 1. Redaktion: Geschäftsstelle des Sachverständigenrates "Schlanker Staat" im Bundesministerium des Innern, Bonn.
- Scott, Colin, und Lodge, Martin, 2003: Administrative Simplification in the United Kingdom. In: OECD, From Red Tape to Smart Tape, Paris: 2003, S. 195-216.
- Sunset Advisory Commission, 2003: Guide to the Texas Sunset Process. Austin, Texas.
- Weiss, Carol H., 1977: Introduction. In: dies. (Hrsg.), Using Social Research in Public Policy-Making. Lexington, Ma.: Lexington Books, S. 15-29.
- Wildavsky, Aaron, 1987: Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis. New Brunswick : Transaction Publishers.

Zimmermann, Peter, 2003: Reform der Staatstätigkeit durch generelle Befristung von Gesetzen – Aspekte der Problembewältigung mit verfassungswidrigen Mitteln. *Die Öffentliche Verwaltung* 56 (22): 940-946.