

Gutachten

Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln?

Empfehlungen zur Befristung von Bundesgesetzen
in Deutschland auf Basis einer empirischen
Auswertung internationaler Erfahrungen

(Stand: Mai 2010)

Kontakt:

Frank Frick

☎ 05241-8181 253

✉ frank.frick@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Henrik Brinkmann

☎ 05241-8181 605

✉ henrik.brinkmann@bertelsmann-stiftung.de

Das Gutachten wurde erstellt

für die

| BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh

Autoren

Bastian Jantz
Dr. Sylvia Veit

(Stand: Mai 2010)

Inhaltsverzeichnis

Befristung und Evaluation von Bundesgesetzen: 7 empfehlungen	5
1 Einleitung	6
2 Stand der Forschung: Politikbeendigung und Evaluation	9
2.1 Begriffsbestimmungen	9
2.2 Politikbeendigung und Evaluation	12
3 Internationale Erfahrungen mit Sunset Legislation	24
3.1 USA	24
3.2 Schweiz	27
3.3 Australien	30
4 Erfahrungen mit Befristung von Rechtsnormen in Deutschland	35
4.1 Länderebene	35
4.2 Bundesebene	50
5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	54
5.1 Befristungen und politische Zielsetzungen	54
5.2 Verfahren für die Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten	58
5.3 Empfehlungen zur Ausgestaltung des Verfahrens vor Befristungsablauf	62
6 Zusammenfassung	66
6.1 Untersuchungsergebnisse	66
6.2 Empfehlungen für die Bundesebene	70
Bibliographie	73

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zielsetzung, Instrumente und Ergebnisse von Sunset Legislation	12
Abbildung 2: Ideal des Policy Cycle	13
Abbildung 3: Beeinflussung von Terminierungsentscheidungen	16
Abbildung 4: Klientelwiderstand und politische Unterstützung in Politikbeendigungsprozessen	17
Abbildung 5: Angaben zu Befristung und Evaluation in Gesetzentwürfen der Bundesregierung	52
Abbildung 6: Zusammenspiel zwischen Fachressorts und NKR in der Befristungsprüfung im Policy Cycle	71

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Evaluation und verwandte Ansätze nach Widmer 2008	21
Tabelle 2: Kategorien der Evaluationsnutzung	22
Tabelle 3: Reichweite der Befristungsklauseln nach US-Bundesstaaten	25
Tabelle 4: Aufhebung von Sunset Legislation in US-Bundesstaaten.....	26
Tabelle 5: Bewertung von Sunset Clauses	27
Tabelle 6: Umfang der Evaluationstätigkeit im Zeitverlauf	28
Tabelle 7: Kriterien der EFK für die Durchführung von Evaluationen	29
Tabelle 8: Kriterien der PKV für die Durchführung von Evaluationen	29
Tabelle 9: Befristungsregelungen in den deutschen Bundesländern.....	36
Tabelle 10: Ausnahmeregelungen in den Bundesländern.....	44
Tabelle 11: Befristungen und politische Zielvorstellungen	55

Befristung und Evaluation von Bundesgesetzen: 7 Empfehlungen

(1) Ziele klar bestimmen

Befristungen sind geeignet, ganz unterschiedliche politische Querschnittsziele zu unterstützen, z.B. bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau, Nachhaltigkeit oder Haushaltskonsolidierung. Nötig ist eine politische Entscheidung über das Ziel: Das Instrument Befristung wirkt am besten, wenn es eindeutig mit einem Ziel verknüpft wird.

(2) Evaluationskriterien festlegen

Befristungen sollten immer mit Evaluationspflichten verknüpft werden. Dadurch müssen die Auswirkungen von Gesetzen nach einem festgelegten Zeitraum überprüft werden. Die Kriterien für eine solche Evaluation sind an der politischen Zielsetzung auszurichten und vorab verbindlich zu bestimmen. Es bietet sich die Festlegung allgemeiner Kriterien in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und spezifischer Kriterien im jeweiligen Gesetz an.

(3) Anwendungsbereich begrenzen

Generelle Befristungsklauseln für Gesetze sind ebenso wenig zu empfehlen wie generelle Evaluationsklauseln – sonst drohen Verlängerungsautomatismen bzw. sinnloser bürokratischer Aufwand. Sinnvoll ist stattdessen der einzelfallorientierte Einsatz von Befristungs- und Evaluationsklauseln, etwa bei Gesetzen mit (potenziell) erheblichen Auswirkungen.

(4) Expertise der Ressorts nutzen

Bei der Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten – ebenso wie bei der Durchführung von Ex-post-Evaluationen – ist die Expertise der Ressorts gefragt. Die Ressorts sollten rechtzeitig vor Fristablauf einen Evaluationsbericht erstellen. Im Bericht wären neben den Evaluationsergebnissen die Erhebungsmethode und die Datengrundlage transparent zu machen und ein Vorschlag zum weiteren Verfahren zu unterbreiten.

(5) Kontrolle und Unterstützung sicherstellen

Der Normenkontrollrat (NKR) sollte die Anwendung von Befristungen und Evaluationen überprüfen. Im Ex-ante-Verfahren könnte der NKR die auf dem Gesetzesvorblatt (neuer Gliederungspunkt G) und in der Gesetzesbegründung dokumentierten Aussagen der Ressorts prüfen und dazu eine Stellungnahme abgeben. Auch im Ex-post-Verfahren wäre der vor Befristungsablauf von den Ressorts erstellte Evaluationsbericht in gleicher Weise durch den NKR zu überprüfen und mit einer Stellungnahme zu versehen.

(6) Transparenzregeln festlegen

Die Stellungnahmen des NKR sollten dem Kabinett zusammen mit dem Gesetzentwurf vorgelegt werden und Teil des Regierungsentwurfes für Bundesrat und Bundestag sein. Auch die Evaluationsberichte der Ressorts wären öffentlich – in einer Kurzfassung als Teil der Gesetzesbegründung.

(7) Rechtliche Institutionalisierung stärken

Für die neuen Kontrollfunktionen sollte das Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) fortgeschrieben werden. Bereits heute enthält die GGO grundlegende Regelungen zur Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten. Deren Verbindlichkeit muss erhöht werden – wenn nötig durch eine Verankerung auf gesetzlicher Ebene.

1 Einleitung

Sunset Legislation, also die häufig mit Evaluationspflichten verknüpfte Befristung von Gesetzen und anderen Rechtsnormen, ist ein Instrument der besseren Rechtsetzung, dessen Ursprünge bereits mehr als drei Jahrzehnte zurückliegen. Ursprünglich zielten Sunset-Vorschriften darauf ab, die parlamentarische Kontrolle der Exekutive in den USA und Australien zu verbessern. Heute hingegen wird verstärkt darüber diskutiert, ob und inwiefern sich Befristungsvorschriften nutzen lassen, um die Ziele von *better regulation* zu unterstützen. Je nach Lesart wird die Idee von „Gesetzen mit Verfallsdatum“ dabei als Ansatz zur Sicherstellung einer umfassenden Wirkungskontrolle von Gesetzen, als Verfahren zur Rechtsbereinigung und -vereinfachung, zur Unterstützung des Bürokratieabbaus oder der Deregulierung interpretiert. In Deutschland wurde die aktuelle Debatte um die Nutzung von Befristungen für Bundesgesetze durch die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP vom Oktober 2009 enthaltene Verpflichtung angestoßen, zukünftig verstärkt von der Möglichkeit der Befristung von Gesetzen und Rechtsverordnungen Gebrauch zu machen. Im Koalitionsvertrag wird der Nationale Normenkontrollrat (NKR) aufgefordert, bei seinen Stellungnahmen die Möglichkeiten der Befristung zu untersuchen. Wie diese Aussagen des Koalitionsvertrages in konkrete und verbindliche politische Entscheidungen umgewandelt werden können, wird derzeit intensiv diskutiert.

Ein im Jahr 2005 von der Bertelsmann Stiftung beauftragtes und von Prof. Dr. Werner Jann (Universität Potsdam) und Prof. Dr. Kai Wegrich, Miriam Shergold und Christian van Stolk (RAND Europe) erstelltes Gutachten zur Wirksamkeit von Sunset Legislation als Instrument des Bürokratieabbaus kam zu dem Ergebnis, dass Befristungs- und Evaluationsklauseln in Gesetzen die Ziele einer Entbürokratisierung nur sehr begrenzt unterstützen, weil sie das Kräfteverhältnis zwischen „Regulierungsgegnern“ und „Regulierungsbefürwortern“ nicht substantiell verändern. Evaluationen sind in der Regel nutzenorientiert, d. h., sie beschäftigen sich vor allem mit den Wirkungen von Regulierungen hinsichtlich der Erreichung sektoraler Ziele. Kostenkriterien sind weniger prominent. Wenn ein Gesetz ausläuft, werden die „Regulierungsbefürworter“ – also die fachspezifischen Koalitionen aus spezialisierten Interessengruppen, Fachbehörden und Fachpolitikern – mobilisiert. Das Gutachten kommt deshalb zu dem Schluss, dass „Sunsetting (...) so lange keinen wesentlichen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten [wird], wie die durch Befristungs- und Prüfungsklauseln ausgelösten Evaluationen auf traditionelle, durch fachpolitische Sichtweisen und Analyseverfahren geprägte Wirkungsprüfungen beschränkt bleiben. Ohne eine argumentative ‚Aufrüstung‘ der für Bürokratieabbau verantwortlichen Querschnittsakteure werden diese im ‚Deregulierungsspiel‘ den fachpolitischen Koalitionen tendenziell unterlegen sein“ (Jann et al. 2005b). Hinzu kommt, dass Befristungen natürlich auch mehr Bürokratie verursachen können, schließlich wird das gesamte förmliche Verfahren der Rechtsetzung vor Ablauf der Befristung erneut in Gang gesetzt, ob dies zu diesem Zeitpunkt sachlich angemessen ist oder nicht.

Ausgehend von dieser eher skeptischen Beurteilung von Befristungs- und Evaluationsverfahren versucht die vorliegende Studie zu klären,

- welche Anwendungserfahrungen auf Ebene der deutschen Bundesländer, beim Bund und international mit Befristungs- und Evaluationsklauseln gesammelt wurden,

- welche Schlussfolgerungen daraus in Bezug auf die Wirksamkeit von Befristungen für Ziele des Bürokratieabbaus gezogen werden können sowie welche anderen politischen Ziele durch Befristungen unterstützt werden können (und unter welchen Bedingungen),
- ob und inwiefern die von Jann et al. gestellte Diagnose, ausgehend von den empirischen Erfahrungen, ggf. zu differenzieren ist (z. B. hinsichtlich unterschiedlicher Arten von Gesetzen, in Bezug auf spezifische institutionelle Arrangements oder im Hinblick auf politische Zielsetzungen) und
- wie ein praktikabler Umgang mit Befristungs- und Evaluationsklauseln im Kontext der Ziele der besseren Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus auf Bundesebene aussehen könnte.

Hierfür werteten die Autoren der vorliegenden Studie wissenschaftliche Literatur zu Politikbeendigung (*policy termination*) und Politikevaluationen aus. Die empirische Auswertung der Erfahrungen der deutschen Bundesländer basiert auf Dokumentenanalysen sowie auf insgesamt dreizehn längeren Experteninterviews mit Ministerialbeamtinnen und Ministerialbeamten aus verschiedenen Bundesländern. Darüber hinaus fand im März 2010 in Berlin ein Expertenworkshop mit 22 Teilnehmern aus Bundes- und Landesverwaltungen sowie einigen Wissenschaftlern statt, auf welchem empirische Erfahrungen mit Befristungen von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der Ex-post-Evaluation von Gesetzen diskutiert wurden. Ferner führten die Autoren verschiedene Hintergrundgespräche. Besonderer Dank gilt den Vertretern der Bundesländer, die häufig nicht nur für ein Experteninterview zur Verfügung standen, sondern darüber hinaus mündliche und schriftliche Nachfragen beantworteten. Um zu klären, inwiefern im Zusammenhang mit auslaufenden Befristungen parlamentarische Debatten stattfinden und darauf basierend Änderungen in Rechtsnormen durchgeführt werden, erfolgte für den Fall Hessen zusätzlich eine stichprobenartige Auswertung der parlamentarischen Dokumentation des Gesetzgebungsverfahrens für insgesamt 34 Gesetze aus dem Jahr 2009. Die Darstellung der internationalen Erfahrungen beruht primär auf der Auswertung von Regierungsberichten, Dokumenten und wissenschaftlichen Publikationen zu den entsprechenden Ländern.

Kapitel 2 enthält zunächst eine Erläuterung und Abgrenzung der zentralen Begrifflichkeiten dieses Gutachtens (bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau, Sunset Legislation bzw. Befristungs- und Evaluationsklauseln). Anschließend wird der politikwissenschaftliche Erkenntnisstand zum Phänomen der Politikbeendigung dargestellt, wobei die Ausführungen – beginnend mit den ersten Forschungsarbeiten in den 1970er Jahren und abschließend mit neueren Forschungsergebnissen – weitgehend chronologisch gehalten sind. Es wird erläutert, was unter Politikbeendigung (oder -terminierung) genau zu verstehen ist und unter welchen Bedingungen eine Beendigung politischer Programme, aber auch die Abschaffung staatlicher Organisationen oder Aufgaben stattfindet und welche Faktoren Terminierungsbestrebungen entgegenstehen. Darüber hinaus wird der Stand der Forschung zu den Wirkungsbedingungen von Politikevaluationen überblicksartig dargestellt. Dabei wird der Evaluationsbegriff von verwandten, betriebswirtschaftlichen Ansätzen der Ergebnis-, Kosten- oder Prozesskontrolle (z. B. Monitoring, Performance Measurement, Qualitätsmanagement) abgegrenzt.

Kapitel 3 stellt die internationalen Erfahrungen mit der Befristung und Evaluation von Gesetzen dar. Erläutert werden zunächst der Entstehungshintergrund und die Anwendung dieser Verfahren im Ursprungsland USA. Ferner werden zwei aktuelle Vorreiterstaaten aus den Be-

reichen Befristung und Evaluation näher untersucht: Australien und die Schweiz. Während Australien ein umfassendes Sunsetting-Regime für untergesetzliche Rechtsnormen, zunächst auf Länderebene und seit 2005 auch auf Commonwealth-Ebene eingeführt hat und zudem verschiedene Anstrengungen unternimmt, die Ex-post-Evaluation von Gesetzen und Kostenkontrolle zu stärken, ist die Schweiz vor allem deshalb ein interessanter Fall, weil die Ex-post-Evaluation von Gesetzen hier sogar in der Verfassung verankert ist und die Evaluationsaktivitäten dementsprechend in den letzten Jahren stark zugenommen haben.

Kapitel 4 beinhaltet eine empirische Darstellung der Nutzung von Befristungen für Landes- und Bundesgesetze in Deutschland. Erläutert wird auch, inwiefern das Instrument für untergesetzliche Normen, insbesondere für Verwaltungsvorschriften, Anwendung findet. Dabei wird deutlich, dass in der Mehrzahl der deutschen Bundesländer generelle Befristungsregeln für Verwaltungsvorschriften und – etwas seltener – für Gesetze und Rechtsverordnungen bestehen. Gleichzeitig ist die Prüfung von Befristungsmöglichkeiten in vielen Bundesländern in das formale Verfahren der Normprüfung oder Gesetzesfolgenabschätzung für neue Rechtsnormen integriert. Die praktische Umsetzung und die Ergebnisse variieren jedoch erheblich.

Kapitel 5 enthält Empfehlungen für die Integration von Befristungs- und Evaluationsklauseln in Bundesgesetze. Dabei geht es um die Fragen, welche politischen Ziele durch die Befristung von Gesetzen unterstützt werden können, in welchem Umfang das Instrument sinnvollerweise eingesetzt werden sollte, welche Kriterien geeignet sind, um Befristungsentscheidungen zu treffen, und wie Befristungs- und Evaluationsklauseln in die existierenden Verfahren der Entwicklung und Aushandlung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen der Exekutive auf Bundesebene integriert werden können. Das Verfahren für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages und des Bundesrates wird dabei weitgehend ausgeklammert, weil die meisten in Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Gesetzentwürfe Regierungsentwürfe sind, die in der Ministerialverwaltung ausgearbeitet wurden.

Das abschließende Kapitel 6 fasst die wesentlichen Argumente, Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Gutachtens zusammen.

2 Stand der Forschung: Politikbeendigung und Evaluation

Bevor im Folgenden auf die spezifischen Charakteristika von Politikbeendigung und Evaluation eingegangen wird, ist es zunächst notwendig, eine Klärung und Abgrenzung der zentralen Begrifflichkeiten vorzunehmen.

2.1 Begriffsbestimmungen

Die kurz zu erläuternden zentralen Begriffe dieses Gutachtens ergeben sich aus den Zielsetzungen (bessere Rechtsetzung bzw. *better regulation*, Bürokratieabbau), den Instrumenten (Befristungs- und Evaluationsklauseln) sowie möglichen Ergebnissen (z. B. Politikbeendigung bzw. -terminierung) von Sunset Legislation.

2.1.1 Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung

Der Begriff der Bürokratisierung wird in einem negativen Kontext für eine Vielzahl von Phänomenen verwendet, wie zum Beispiel übertriebene Hierarchisierung, langsame Bearbeitung von Fällen in der Verwaltung, Unpersönlichkeit und Unflexibilität in Bezug auf den Einzelfall, unverständliche Formulare oder zu viele Regeln und daraus folgende übertriebene Komplexität (z. B. im Steuerrecht). Jann und Wegrich (2008) unterscheiden drei Ebenen der Bürokratiekritik:

- die *Aufgabenebene* (Umfang der vom Staat bzw. von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben),
- die *Regulierungsebene* (Anzahl und Dichte der Regulierungen bzw. der darin festgelegten materiellen Standards, Qualität der Regulierungen),
- die *Organisationsebene* (Anzahl staatlicher Behörden, horizontale und vertikale Koordination, Merkmale der Ablauforganisation und des Personals etc.).

Bürokratieabbau als Reformkonzept kann sich somit auf ganz verschiedene Ansätze und Maßnahmen beziehen. Als Schlagworte sind Entbürokratisierung oder Bürokratieabbau politisch gut zu vermarkten, da sie an weit verbreitete Ressentiments und an tatsächlich existierende Belastungen von Bürgern und Unternehmen appellieren. Der Begriff Bürokratieabbau steht vor allem für den Abbau von staatlichen Aufgaben, Vorschriften und Personal (Jann et al. 2007) und weniger für Qualitätssteigerung staatlicher Leistungserbringung. Daher wird kritisiert, dass der Begriff Bürokratieabbau populistisch verwendet wird und Vorurteile verstärkt, anstatt ihre Ursachen zu bekämpfen (Jann et al. 2009).

Trotzdem wird Entbürokratisierung in der Praxis häufig ‚in einem Atemzug‘ mit Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung genannt (siehe auch OECD 2010a, 27), dies drückt sich auch im Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung aus. Das Konzept der „besseren Rechtsetzung“ soll deshalb im Folgenden kurz erläutert werden.

‚Bessere Rechtsetzung‘, im Englischen meist als *better regulation* (Wegrich 2009; Jann et al. 2005a) bezeichnet, hat sich seit Mitte/Ende der 1990er Jahre auf EU-Ebene und in fast allen europäischen Ländern als wichtiger Reformbereich etabliert. Viele Inhalte und Ziele dieses Konzepts besitzen bereits eine längere Tradition. So geht es darum, Überregulierung zu vermeiden, die Gesamtzahl der Rechtsvorschriften überschaubar zu halten und die Qualität

von Gesetzen zu verbessern. Qualitätsverbesserung bedeutet dabei vor allem, dass der Prozess der Auswahl einer Regelungsalternative auf möglichst umfangreichem Wissen über Effektivität, Effizienz und potentielle Problembereiche basieren soll. „Bessere Rechtsetzung“ ist ein normatives Konzept, das im Detail politisch mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt wird. Döhler und Wegrich (2010) identifizieren drei unterschiedliche Problemfelder, auf die durch Ansätze der *better regulation* reagiert wird:

- zu viele und zu bürokratische Regulierungen (Zielsetzung: weniger Regulierung);
- Wissensdefizite regulativer Maßnahmen (Ziel: Rationalisierung, Entpolitisierung und Beachtung wissenschaftlicher Expertise im Gesetzgebungsprozess);
- Dominanz spezieller Interessen in Regulierungsprozessen (Ziel: Öffnung des regulativen Entscheidungsprozesses für unterrepräsentierte Interessen).

Radaelli (2010) betont darüber hinaus den Kontrollaspekt von Instrumenten der besseren Rechtsetzung, da durch bessere Rechtsetzung als eine Form der Meta-Regulierung der Regulierungsprozess politikfeldübergreifend durch Regelsetzung strukturiert und gesteuert wird. Im Kern geht es um die „Regulierung der Regulierer“ bzw. um die Kontrolle der rechtsetzenden Akteure durch Regierungszentralen, Kernexekutive, Parlament oder Kontrollgremien wie beispielsweise Rechnungshöfe.

Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung sind somit weder identisch noch trennscharf voneinander abgrenzbar. Die gemeinsame Schnittmenge beider Konzepte besteht in Maßnahmen, die versuchen, Bürokratie – beispielsweise in Form von durch Gesetze verursachten Informationspflichten von Unternehmen oder Bürgern – zu reduzieren, indem staatliche Rechtsvorschriften ex ante oder ex post bestimmten Prüfverfahren unterzogen werden. Beide Konzepte gehen jedoch weit darüber hinaus: Während Bürokratieabbau auch den gesamten Bereich des Vollzugs staatlicher Programme umfasst, versucht „bessere Rechtsetzung“ die Strukturen und Prozesse der staatlichen Regelsetzung so zu gestalten, dass sowohl das Verfahren als auch die Ergebnisse (z. B. Gesetze) verschiedenen Anforderungen gerecht werden (z. B. demokratische Legitimität, Wissensbasiertheit, Effizienz).

2.1.2 Befristungs- und Evaluationsklauseln

Befristungs- und Evaluationsklauseln, d. h. in Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Vorschriften eingeführte Klauseln, die die Geltungsdauer der Rechtsvorschrift (oder einzelner Normen) zeitlich befristen bzw. eine Evaluation zu einem bestimmten Zeitpunkt vorschreiben (Wegrich 2009), setzen im Rahmen von Reformprogrammen der besseren Rechtsetzung insbesondere an den Problemlagen der Überregulierung und, soweit es sich um Evaluationsklauseln handelt, auch bei den Wissensdefiziten regulativer Maßnahmen an. Der Kontrollaspekt wird durch Befristungen und Evaluationen im besonderen Maße tangiert, da zunächst gewährleistet wird, dass nach einem gegebenen Zeitraum die Regelungsmaterie erneut betrachtet, in Verbindung mit Evaluation sogar einer Wirksamkeitskontrolle unterzogen und in der Folge gegebenenfalls verändert oder aufgehoben wird. Befristungs- und Evaluationsklauseln können somit als „das Gegenstück zu Regulierungs- oder Gesetzesfolgenabschätzung“ (Jann et al. 2005b) betrachtet werden. Die Befristung von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften wird auch als „Sunset Legislation“ bezeichnet:

“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.“ (Mayntz 1980, 114)

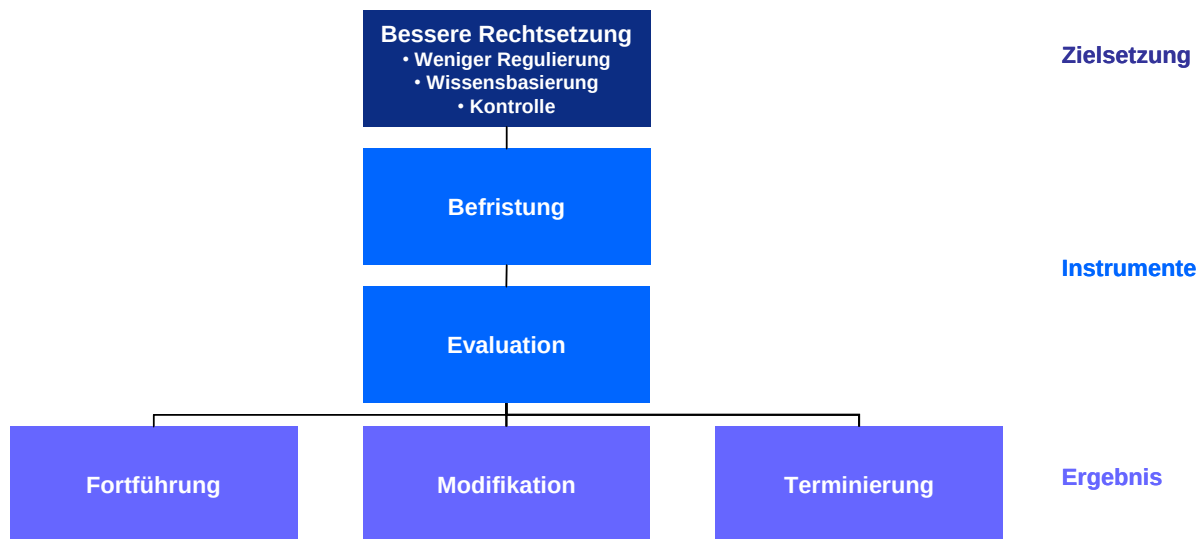
Die Befristung von politischen Programmen und Gesetzen weist dabei zwei spezifische Charakteristika auf. Impliziter Bestandteil der Befristung ist erstens der Mechanismus des *‘threat of termination’*, das heißt die Bedrohung durch vorzeitige Beendigung. Somit wird ein künstlicher Lebenszyklus geschaffen, der die Prämisse, dass politische Programme und Gesetze grundsätzlich auf Dauer angelegt sind, in sein Gegenteil verkehrt.

“The objective is to replace the assumption that every program automatically continues unless there is a vote to terminate it, with the assumption that every program automatically terminates unless there is a vote to continue it.” (Behn 1977, 104)

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass durch Befristung kein umfassender Abbau staatlicher Leistungen propagiert werden soll. Vielmehr stellt die Befristung ein Instrument dar, das zur regelmäßigen Überprüfung und Bewertung der Effektivität und Effizienz staatlicher Aufgaben und Programme durch den Gesetzgeber verpflichtet. Damit rückt das zweite tragende Element, die Evaluation¹, in den Mittelpunkt. Evaluationen sollen im Ergebnis zu periodischen Anpassungen und Korrekturen von staatlichen Programmen und Gesetzen führen. Dabei stellt die komplette Eliminierung eines Gesetzes bzw. Programms eher die Ausnahme als die Regel dar, wahrscheinlicher sind vielmehr Modifizierungen und Konsolidierungen, aber auch die uneingeschränkte Fortführung eines Programms. Die folgende Grafik stellt idealtypisch die Verbindung zwischen Zielsetzung, Instrumenten und Ergebnis dar.

¹ Vgl. auch Brewer (1978, 342): *“Sunset laws demand thorough, on-going evaluations if they are to become effective and meaningful measures of control.”*

Abbildung 1: Zielsetzung, Instrumente und Ergebnisse von Sunset Legislation



Quelle: Eigene Darstellung.

Um Rückschlüsse auf die Wirksamkeit von Befristungen zu ermöglichen, wird im nächsten Abschnitt zunächst ein Überblick über die Konzepte der Politikbeendigung und Evaluation gegeben, bevor darauf aufbauend die internationalen und nationalen Erfahrungen mit Befristungsklauseln dargestellt werden.

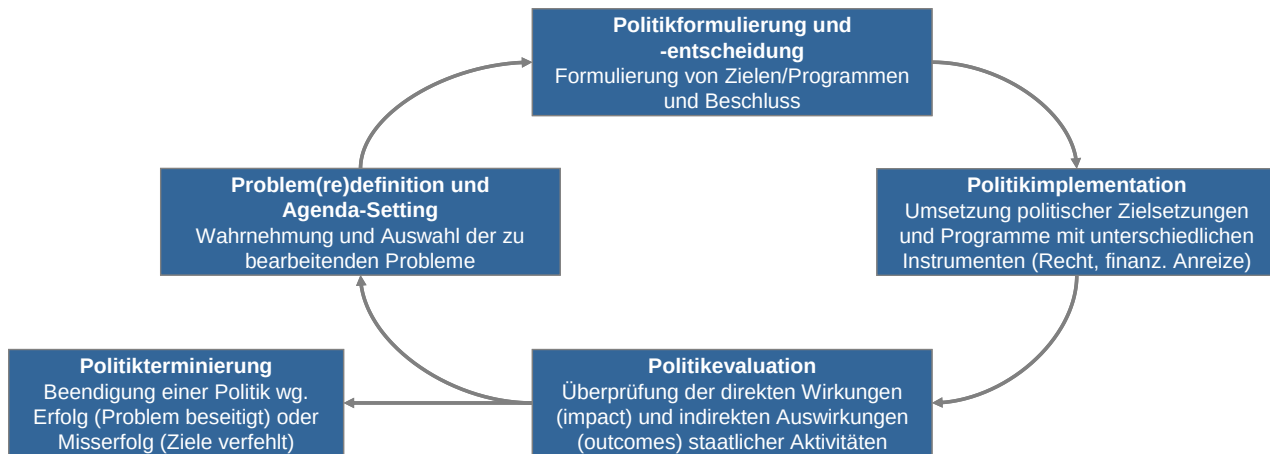
2.2 Politikbeendigung und Evaluation

In den unterschiedlichen, idealtypischen Phasenmodellen des Politikzyklus stellt die Politikbeendigung oder -terminierung im Allgemeinen den letzten Schritt dar, auch wenn sie im ersten unternommenen Versuch zur Untergliederung des Politiksetzungsprozesses durch Harold Lasswell noch vor die Phase der Evaluation (*appraisal*) gesetzt wurde. In heutigen Phasenmodellen wird die Evaluation zumeist vor der Beendigung platziert (vgl. Abb. 2), da sie entweder zur Re-Definition des Policy-Problems oder zur Beendigung des Politikprozesses führt (Blum/Schubert 2009).

In der akademischen Debatte wurde das Modell des Policy Cycle in der Vergangenheit vielfach kritisiert. Ein zentraler Kritikpunkt bezieht sich auf die Phaseneinteilung, welche als ungeeignet zur Abbildung realer, komplexer Policy-Prozesse gilt. In der politischen Praxis nehmen die Phasen andere Reihenfolgen ein, es kommt zu Überlappungen oder gar zum Wegfall einzelner Phasen. Insbesondere trifft dies auf die Phasen der Politikevaluation und -terminierung zu. So kann die Evaluation bestehender Programme das Agenda-Setting beeinflussen, Evaluierungen politischer Programme werden oftmals nicht durchgeführt und einige Politikinhalt niemals terminiert. In einem aktuellen Lehrbuch der Politikfeldanalyse werden Evaluation und Terminierung auch nicht mehr als eigenständige Phasen des Politikzyklus behandelt, sondern vielmehr als Rückkopplungsschleifen neben den zentralen Phasen Problemdefinition und Agenda-Setting, Programmformulierung und Implementation klassifiziert (Schneider/Janning 2006). Darüber hinaus wird am Modell des Policy Cycle kritisiert, dass das Zusammenspiel unterschiedlicher Policies unterbelichtet bleibe und dass der Policy

Cycle von einer Top-down- oder Gesetzgeberperspektive des politischen Prozesses ausgehe (Jann/Wegrich 2009).

Abbildung 2: Ideal des Policy Cycle



Quelle: Eigene Darstellung.

Ungeachtet dessen ist der Policy Cycle, nicht ohne Grund, noch heute ein beliebtes und häufig verwendetes Analysemodell, welches helfen kann, komplexe Prozesse der Politikentwicklung und -umsetzung zu strukturieren und angemessene Analysefragen und -kategorien zu entwickeln. Auch in diesem Gutachten wird die Differenzierung zwischen Politikevaluation und Politikterminierung verwendet, um die theoretischen Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Evaluationen, zu den Einflussfaktoren auf Entscheidungen über eine Politikbeendigung und zum Zusammenhang zwischen Politikevaluation und -beendigung klarer herauszuarbeiten.

2.2.1 Politikbeendigung

Trotz der regelmäßig auftretenden Forderung nach der Begrenzung von Staatstätigkeit und auch der zunehmenden Skepsis in Bezug auf die staatliche Steuerungsfähigkeit im Zuge gesellschaftlicher Komplexitätssteigerung (Mayntz/Scharpf 1995) sowie Globalisierung und Privatisierung, die zu einer Zerfaserung von Staatlichkeit führen (Genschel/Zangl 2007; 2008), steht die Terminierung staatlicher Programme bislang nicht im Fokus der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit. Vielmehr stellt die Politikbeendigung den eigentlichen „*missing link*“ der Politikfeldforschung dar (Bauer 2006 und deLeon 1978). Als Ursachen für die bisherige geringe Berücksichtigung von Politikterminierung werden die fehlende empirische Relevanz (Bardach 1976), die schwierige terminologische Abgrenzbarkeit zu verwandten Begriffen wie Policy-Wandel (Turnhout 2009), aber auch die generelle Präferenz von Forschern, sich mit innovativen Politikinhalten anstatt mit der Analyse der Beendigung von überholten oder ineffektiven Politiken zu beschäftigen (Daniels 2001), angeführt. Auch die mangelnde politische Nachfrage nach Forschung zu Fragen der Politikbeendigung ist ein möglicher Grund für das verhaltene wissenschaftliche Interesse. Es ist jedoch zu erwarten, dass durch die anhaltende Krise der öffentlichen Haushalte die Politikterminierung zumindest mittelfristig eine neue Bedeutung gewinnt, denn die schwindenden finanziellen Ressourcen erzwingen die Beschäftigung mit Fragen nach dem Abschluss politischer Programme.

Politikbeendigung kann allgemein definiert werden als die bewusste Einstellung und Beendigung staatlicher Aufgaben, Organisationen, politischer Inhalte oder Programme (deLeon 1978). Diese Definition beinhaltet bereits eine Rangfolge in Bezug auf die zu erwartenden Widerstände und Schwierigkeiten bei der Beendigung

- **Staatliche Aufgaben** wie z. B. Gewährleistung innerer Sicherheit, Verteidigung oder soziale Sicherung werden so gut wie nie in Gänze aufgegeben und überschreiten organisatorische und programmatische Grenzen. Die Frage, welche Aufgaben der Staat wahrnehmen soll bzw. welche wegfallen können, ist in erster Linie eine politische Frage und resultiert aus den an das politische System durch Wähler und Interessengruppen herangetragenen Anforderungen.
- **Organisationen**, verstanden als Gebilde, die bestimmte Ziele verfolgen und formale Regelungen aufweisen, sind bestrebt, stabil zu bleiben (Beharrungsvermögen) oder sich durch Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen selbst zu erhalten. Sie zeichnen sich somit durch große Resistenz und Langlebigkeit aus. Dies gilt in besonderem Maße für staatliche Organisationen, die nicht unter Wettbewerbsbedingungen stehen und die auch dann fortbestehen, „*after its utility has passed and its form of organization and program has become obsolete*“ (Gullick 1937). Die Tendenz zur Aufrechterhaltung von bestehenden Organisationen ist somit ohne den Veränderungsdruck des Marktes noch höher.
- **Einzelne Politiken**, verstanden als handlungsleitende Ansätze und Strategien zur Lösung eines spezifischen Problems, sind einfacher zu terminieren als Organisationen, da staatliche Organisationen eher bereit sein werden, einzelne Politiken zu opfern bzw. anzupassen, als ihre Existenz als solches aufzugeben.
- **Programme**, d. h. die konkrete Umsetzung von Politiken in Form von Gesetzen und Verordnungen etc., verursachen bei Beendigung den vergleichsweise geringsten Widerstand, da sie über das geringste Netz an Unterstützung verfügen.

Dies kann am Beispiel der aktiven Arbeitsmarktpolitik verdeutlicht werden. Eine umfassende Beendigung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (staatliche Aufgabe) oder aber die Auflösung der Bundesagentur für Arbeit (Organisation) ist unwahrscheinlicher als die Terminierung der Förderung der beruflichen Weiterbildung (Inhalt) und das damit verbundene Auslaufen von Qualifizierungsmaßnahmen (Programm). Hall (1993) unterscheidet in einem verwandten Ansatz zwischen (1) übergeordneten Zielen oder Leitbildern staatlichen Handelns, (2) den eingesetzten Programmen und Instrumenten, um diese Zielsetzung zu erreichen, und (3) der spezifischen Ausgestaltung und Nuancierung dieser Instrumente. Er differenziert anhand dieser Klassifikation zwischen politischen Veränderungen erster (Nuancierung), zweiter (Instrumente) und dritter Ordnung (Leitbilder), wobei Veränderungen erster Ordnung praktisch jedes Jahr vorgenommen werden, Veränderungen dritter Ordnung sich jedoch nur vollziehen, wenn das gültige Paradigma aufgrund von externen Ereignissen, wie z. B. schweren politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Krisen, einen umfassenden Legitimationsverlust erleidet.

Die Widerstände gegen Beendigungsversuche bzw. das Beharrungsvermögen von Organisationen und Politiken stehen nach wie vor im Zentrum der Terminierungsdebatte. Bardach

(1976) identifiziert unterschiedliche Faktoren, die eine Terminierung politischer Programme erschweren.

- (1) **Kurzfristige Kosten:** Obwohl häufig argumentiert wird, dass die Terminierung von Politiken Einsparungen erzielen kann, werden sich zunächst kurzfristige Kosten ergeben, die dadurch entstehen, dass getätigte Investitionen abgeschrieben werden müssen, Personal abgefunden oder versetzt werden muss bzw. rechtliche Ansprüche auf Leistungen weiterhin zu befriedigen sind. Politikbeendigungen erfordern nicht selten eine (zumindest kurzfristige) Erhöhung der Kosten, um ihr Ziel zu erreichen. Hier ist neben den rein monetären Terminierungskosten auch zu berücksichtigen, dass weder Politik noch Verwaltung mit dem Vorwurf konfrontiert werden wollen, in ein erfolgloses Programm investiert zu haben (politische Kosten). Einmal getroffene Entscheidungen können zumeist nicht mehr ohne Verluste revidiert werden.
- (2) **Anti-Terminierungscoalitionen:** Zweitens sind entsprechende Auseinandersetzungen mit Anti-Terminierungscoalitionen zu erwarten, welche sich zumeist aus den Begünstigten des Programms sowie den Fachpolitikern und ausführenden Verwaltungseinheiten zusammensetzen. Dabei spielt nicht nur die Bereitschaft der Begünstigten eine Rolle, ihre Interessen zu verteidigen, sondern ebenso die organisatorischen Eigeninteressen, da eine schrumpfende Organisation gemeinhin als erfolglos gilt. Organisationen sind grundsätzlich bestrebt, ihren Bestand zu sichern und an eingeschliffenen administrativen Routinen und Verfahrensweisen festzuhalten. Aus dieser dominanten Persistenz-Orientierung ergibt sich eine geringe Wahrscheinlichkeit für geplante Beendigungsprozesse.
- (3) **Politisches Anreizsystem:** Zu guter Letzt honoriert das politische Anreizsystem weniger die Streichung von Programmen, sondern vielmehr die positiv konnotierte (Neu-)Formulierung innovativer Programme:

“The American political system, like most others, rewards novelty and innovation. Even Republicans prefer to talk of cutting back government in generalities only. When it comes to specifics, Republicans resemble Democrats in drawing the electorate’s attention to ‘positive’ contributions, that is, new programs and policy initiatives.” (Bardach 1976, 129)

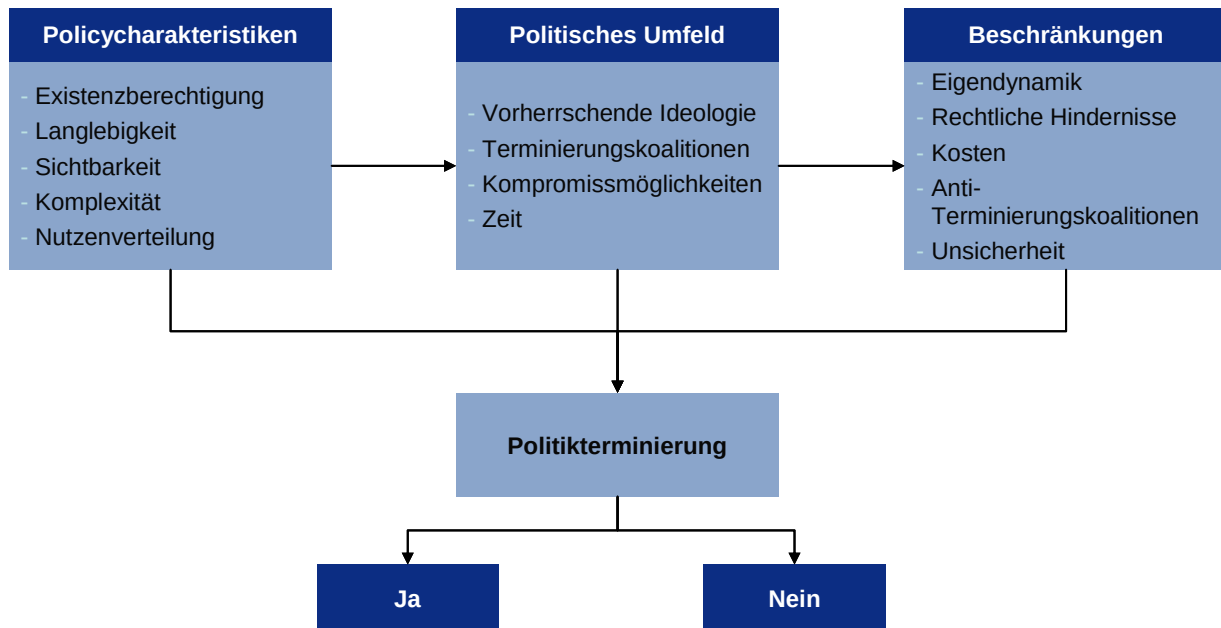
DeLeon (1978) geht noch über Bardach hinaus und begründet eine „Beendungsverhinderungstheorie“ (Bauer 2006, 152), indem sechs zentrale Ursachen identifiziert werden, die einer Politikterminierung entgegenstehen:

- intellektuelle Widerstände gegen die Beendigung eines Programms;
- institutionelles Beharrungsvermögen;
- organisatorische Eigendynamik durch Veränderung und/oder Erweiterung der Ziele und des Tätigkeitsfeldes;
- Widerstände von Interessen- und Anti-Terminierungscoalitionen;
- rechtliche Hindernisse durch Einspruch- und Klagemöglichkeiten;
- soziale und politische Kosten.

Dieser stark rationalistisch geprägte Ansatz wurde knapp ein Jahrzehnt später von deLeon selbst teilweise revidiert, indem er die zentrale Bedeutung politischer Ideologien für Terminierungsentscheidungen hervorhob (deLeon 1987). Vergleichende Analysen von Privatisie-

rungsbestrebungen (auch Privatisierungen stellen eine Politikterminierung dar) in OECD-Ländern haben ebenfalls bestätigt, dass bürgerliche Regierungen stärker auf die Privatisierungsoption zurückgegriffen haben als linksorientierte Regierungen (Zohlnhöfer/Obinger 2005). Kirkpatrick et al. (1999) identifizieren drei Kategorien mit unterschiedlichen Variablen, die eine Terminierungsentscheidung beeinflussen: Charakteristika der Policy, politisches Umfeld und Widerstände (Abb. 3).

Abbildung 3: Beeinflussung von Terminierungsentscheidungen



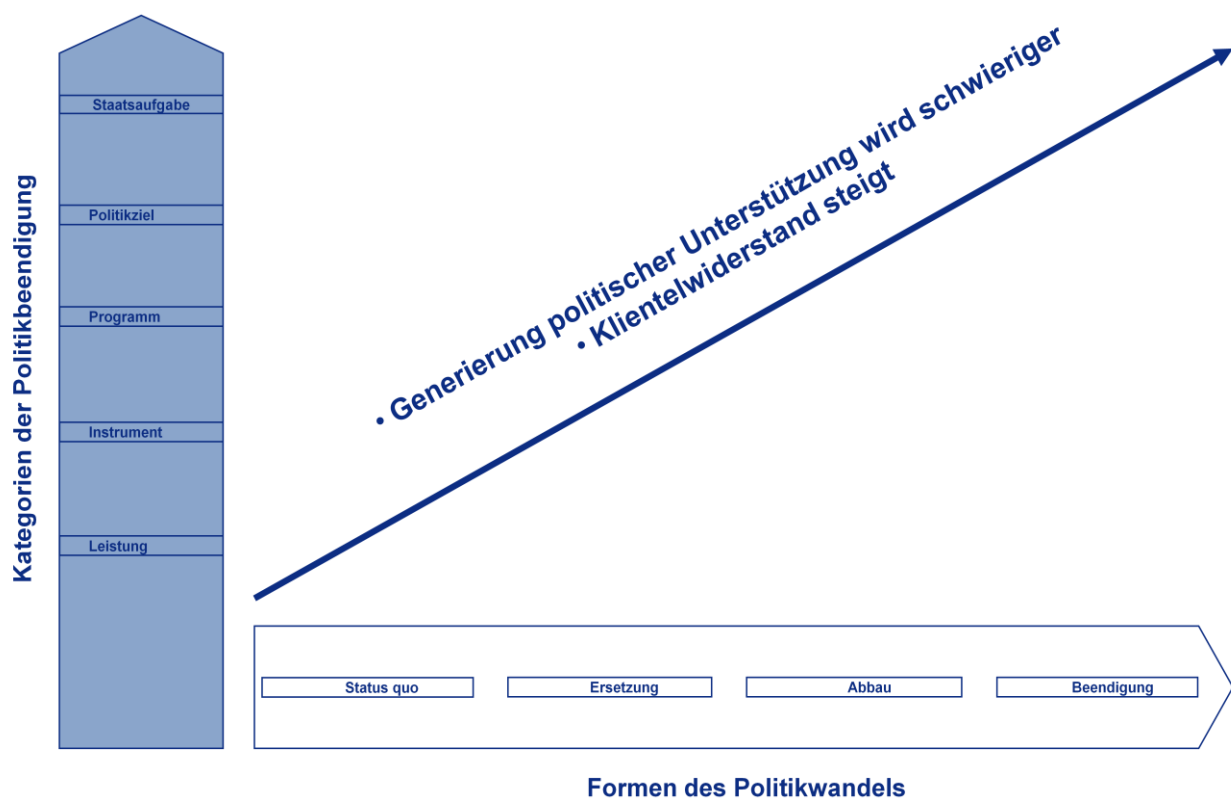
Quelle: Kirkpatrick et al. 1999.

Die Existenzberechtigung einer Politik leitet sich von ihrer Zurechnung zu einem gesellschaftlich artikulierten Problem ab. Demnach ist jede Politik, die nicht auf eine als gesellschaftlich relevant aufgefasste Problemlage reagiert, langfristig nicht aufrechtzuerhalten. Damit ist jedoch noch nichts über die Wirksamkeit der Politik ausgesagt. Hier sei auf den Terminus der symbolischen Gesetzgebung verwiesen, der eine Gesetzgebung charakterisiert, die zwar mit symbolisch-politischen Intentionen verbunden ist, welche aber nicht darauf abzielt, sachliche Wirkung zu entfalten. Dabei ist diese Unwirksamkeit vom Gesetzgeber durchaus gewollt oder zumindest in Kauf genommen, da es ihm eher darauf ankommt, den Anschein von Handlungsfähigkeit zu erwecken, als die vorliegenden Probleme wirklich zu lösen (Newig 2004). Die Lebensdauer impliziert, dass die Beendigung einer Politik umso unwahrscheinlicher ist, je länger diese besteht. Die Variablen Sichtbarkeit und Komplexität indizieren, dass komplexe, kleinteilige und fachspezifische Politiken, die sich darüber hinaus außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung befinden, gegenüber Terminierungsbestrebungen resistent sind. Weiterhin hat der Nutzen einen Einfluss auf die Politikterminierung: Je größer beispielsweise der Empfängerkreis staatlicher Leistungen und je höher der monetäre Nutzen, umso widerstandsfähiger ist eine Politik gegenüber Beendigungsversuchen. In diesem Zusammenhang spielen auch die Machtressourcen und insbesondere die Mobilisierungsfähigkeit der Klientel eine entscheidende Rolle (Olson 1967). In Bezug auf das politische Umfeld ist der Einfluss von Ideologien auf Terminierungsentscheidungen bereits angesprochen worden. Der Zeitfaktor bezieht sich insbesondere auf ein schnelles Handeln, das Anti-

Terminierungscoalitionen die Mobilisierung erschwert. Die Widerstände gegen Terminierungen sind von deLeon (1978) abgeleitet und wurden bereits erläutert.

In Kritik an der Konzeptionalisierung der Politikbeendigung hat Bauer (2006) die bisherigen Ansätze ausgebaut und erweitert. Zunächst wird dafür plädiert, ähnlich wie bei Kirkpatrick et al. (1999), die Politikinhalte stärker als bisher zu berücksichtigen und dabei insbesondere die Auswirkungen unterschiedlicher Programmwirkungen (distributiv, redistributiv), die angewandten Steuerungsprinzipien (Anreiz- oder Angebotssteuerung) und Charakteristika der Programmbeschaffenheit (materielle Leistungen, immaterielle Leistungen, verhaltensnormierend ohne Leistungscharakter, also regulativ) auf den Terminierungsprozess zu analysieren. Weiterhin wird die von deLeon (1978) vorgenommene Kategorisierung modifiziert und eine Unterteilung in Leistung, Instrument/Leistungsart, Programm, Politikziel und Staatsaufgabe propagiert. Der Begriff der Politikbeendigung selbst wird als besondere Ausprägung des politischen Wandels definiert und auf einem Kontinuum zwischen Status quo, Ersetzung, Abbau und Beseitigung als unterschiedlich intensive Kategorien von Politikbeendigung angesiedelt. Damit greift Bauer eine bereits von Hogwood/Peters (1982) geäußerte Kritik auf, dass die Beendigung einer Policy zumeist eine neue Policy nach sich zieht. Dabei wird davon ausgegangen, dass der zu erwartende Widerstand betroffener Akteure mit der Beendigungsintensität zunimmt. Weiterhin wird die Mobilisierung politischer Unterstützung von der Leistung zur Staatsaufgabe kontinuierlich erschwert (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4: Klientelwiderstand und politische Unterstützung in Politikbeendigungsprozessen



Quelle: In Anlehnung an Bauer 2006.

Bauer (2006) leitet daraus folgende Schlussfolgerungen ab:

- Mit zunehmender Beendigungsintensität (Abbau, Ersetzung, Beseitigung) steigt der Widerstand der betroffenen Klientel.
- Tatsächliche Beendigungen werden vor allem bei Leistungen, Instrumenten und Programmen auftreten.
- Politische Akteure werden ein Beendigungsobjekt danach auswählen, ob Unsicherheit oder aber eine eindeutig negative Meinung über die Bewertung der Zielerreichung besteht.
- Politische Akteure werden die angestrebte Beendigungsintensität danach ausrichten, ob die Kostenverteilung bei der betroffenen Politik Klientel diffus oder konkret ist. Einer mobilisierungsstarken Politik Klientel werden dabei nach Möglichkeit keine oder nur marginale Kosten auferlegt.

Die vorausgegangenen Darstellungen mögen verdeutlicht haben, warum Politikbeendigung ein selten anzutreffendes Phänomen ist. Politikbeendigung steht einerseits vor der Schwierigkeit, das Beharrungsvermögen staatlicher Organisationen zu überwinden; andererseits kann sie mit enormen Kosten finanzieller, vor allem aber auch politischer Natur verbunden sein, womit der Handlungsspielraum aufgrund von Entscheidungen in der Vergangenheit eingeengt wird. Politikterminierungen sind, wie jede Reformanstrengung, darüber hinaus immer mit nicht intendierten Effekten belastet, da nicht vorhergesagt werden kann, wie sich eine Veränderung des Status quo auswirken wird.

Nichtsdestotrotz gibt es Umstände, die Politikbeendigung begünstigen. Dazu zählen Regierungswechsel, Veränderungen in der ideologischen Grundhaltung und eine daraus resultierende Delegitimierung einer öffentlichen Aufgabe, Krisenphänomene und Skandale sowie die Abfederung der Auswirkungen einer Terminierungsentscheidung (Übergangsregelungen, Beschäftigungsgarantien). Weiterhin kann versucht werden, durch terminierende Mechanismen (im Sinne von Evaluationsklauseln oder Sunsetregelungen) die Wahrscheinlichkeit einer Politikbeendigung zu erhöhen.

DeLeon (1983) geht zwar davon aus, dass in erster Linie ideologische Gründe Determinanten von Terminierungsentscheidungen darstellen und eine negative Evaluation somit niemals eine hinreichende Bedingung darstellen kann. Jedoch können Evaluationen dazu beitragen, dass die Entscheidungsfindung, ob ein Programm beibehalten, ausgeweitet oder beendet wird, nicht ausschließlich auf der ideologischen Ebene ausgetragen wird:

“The lack of evaluation would permit the termination decision to be made and promoted strictly on ideological grounds which, for better or worse, undermines the transparency and credibility of the policy process.” (deLeon 1983, 642)

Gerade Terminierungsentscheidungen, die vielfältige Konflikte auslösen und in hohem Maße zur Mobilisierung divergierender Interessen führen, erfordern

“prior guarantees that changes – to programs, institutions, and affected publics – will leave the aggregate or net situation better off. However, the burden of proof for this guarantee resides with those who wish to end something, and their evidence, if not their relative or situational power, must be nearly overwhelming” (Brewer 1978, 339)

Evaluationen können zur Herstellung dieser Evidenz beitragen, indem Aufschluss über Erfolg und Misserfolg eines Programms gegeben wird. Dies impliziert jedoch, dass die Möglichkeit

der Terminierung des Programms im Rahmen der Evaluation berücksichtigt werden muss, was zumeist nicht die Regel darstellt, da jede Evaluation, so wie Wissen im Generellen, nicht unschuldig, d. h. neutral ist (March 1987). Vielmehr haben sowohl Evaluatoren als auch Evaluerte Eigeninteressen, die in die Evaluation einfließen.

“The committee examining each program is sympathetic to the program’s basic rationale. Do we really expect that the agriculture committees will produce evaluations recommending the elimination of farm subsidies, or that the veterans’ affairs committees will conclude that veterans’ benefits should be terminated?” (Behn 1977, 110)

Weiterhin sind die Adressaten von Evaluationen nicht nur bestrebt, Sachprobleme zu lösen, sondern ebenso sehr darauf bedacht, die eigene und die Macht der sie tragenden Gruppe oder Partei zu erhalten und wenn möglich zu stärken. Oft fehlt es bei politischen Entscheidungen nicht an Expertenwissen, sondern an der Bereitschaft, dieses Wissen auch zu nutzen (Mayntz 2009). Selbst wenn Evaluationen im Ergebnis die Terminierung eines politischen Programms empfehlen, geraten sie in den Konflikt zu den „auf Machterhalt orientierten Handlungsroutinen der Angehörigen der politischen Klasse“ (Jun/Grabow 2008, 42). Das bedeutet, Evaluationen, die Terminierungsentscheidungen untermauern oder entgegenstehen sollen, sind in besonderem Maße darauf angewiesen, eine streng retrospektive Betrachtung aufzugeben. Zudem müssen sie explizit die Konsequenzen und Auswirkungen von Terminierungsentscheidungen einbeziehen und Begünstigte, aber auch entsprechende Konfliktlinien identifizieren.

“There should be few illusions here: at times the most thorough conclusive evaluation will fall prey to political exigencies. But careful evaluation, where possible, will help to outline the ramifications of program terminations, identify those who will be hurt and helped (maybe addressing matters of degree), and in the end, acutely reveal the political and ideological factors that enter into policy termination decision.” (deLeon 1983, 640)

Evaluationen können Gelegenheitsfenster für Politikbeendigungen insbesondere dann öffnen, wenn weniger die Ineffizienzen bzw. die Unwirksamkeit von Programmen aufgezeigt werden, sondern vielmehr die konkreten Nachteile und entsprechend verursachter Schaden herausgestellt werden. Anti-Terminierungskoalitionen werden immer entsprechende Argumente finden, warum die Wirkungen und positiven Effekte des Programms bislang noch nicht eingetreten sind. Klassisch ist hierbei das Argument, dass die kritische Masse nicht erreicht wurde. Mehr finanzielle Mittel und mehr Personal seien nötig, um dem Programm zum Erfolg zu verhelfen. Konzentriert man sich hingegen auf die Nachteile des Programms, müssen deren Befürworter beweisen, dass die Vorteile die Nachteile überwiegen (Behn 1977, Geva-May 2004). Um die potentiellen Verwendungen und Effekte von Evaluationen darzustellen, sollen im Folgenden daher einige grundlegenden Charakteristika der Evaluation aufgezeigt und der Begriff der Evaluation von verwandten Ansätzen abgegrenzt werden. Bereits hier sei darauf hingewiesen, dass sich Evaluationsergebnisse mit ähnlichen Widerständen konfrontiert sehen wie Terminierungsbestrebungen, *„because it rocks the boat of organizational stability, encounters the same strong opposition when ideology is involved“* (Geva-May 2004, 321).

2.2.2 Evaluation politischer Programme

Die Evaluation als Analyseverfahren zur systematischen Überprüfung und Rückmeldung der Wirkungen politischer Programme und Maßnahmen erlebte ihren ersten Aufschwung in den 1960er Jahren, zunächst in den USA und dann in einer wachsenden Zahl anderer westlicher Staaten, darunter auch in der Bundesrepublik. Gründe für den Aufstieg der Evaluation und Evaluationsforschung sind dabei insbesondere in der Expansion der Staatstätigkeit und der damit verbundenen Erhöhung der Programmkomplexität und -dichte und somit einem erhöhten Informationsbedarf von Exekutive und Legislative zu sehen. Die damals von keynesianischen Ansätzen inspirierte ‚Planungseuphorie‘ politischer Steuerung hat zur Verbreitung eines ‚rationalen‘, verwissenschaftlichten Politikmodells beigetragen, das die Generierung von Evaluationswissen zusätzlich verstärkt hat (Wollmann 2009). Im Zuge der sich unter den Industriestaaten verbreitenden Reformbewegung des *New Public Management* seit Anfang der 1990er Jahre lässt sich zudem eine Entwicklung hin zu einer verstärkten Leistungs- und Wirkungssteuerung in vielen Politikfeldern² beobachten, die auf entsprechende Evaluations- und Leistungsdaten angewiesen ist (Kuhlmann 2005). Stichworte sind hier *Performance Management*, aber auch *Evidence-Based Policy Making*. Dies hat jedoch auch dazu geführt, dass der Begriff Evaluation mittlerweile recht umfangreich gebraucht wird und somit auch verwandte Ansätze, wie beispielsweise die reine Erhebung von Leistungsdaten, unter dem Begriff Evaluation subsumiert werden.

In der Policy-Forschung wird Evaluation als diejenige Phase des politischen Prozesses bezeichnet, in der die Ergebnisse der Implementation bewertet (evaluiert) werden. Widmer (2008) unterscheidet Evaluation von anderen Ansätzen wie der Erfassung von Leistungsdaten durch die dominierende Zielsetzung der expliziten Bewertung politischer Programme und definiert Evaluation als „wissenschaftliche Dienstleistung zur systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstandes“. Neben der Zielsetzung wird als zweites Abgrenzungskriterium die Eignung für einen permanenten und flächendeckenden Einsatz herangezogen, wobei dies bei der Evaluation aufgrund der anfallenden Kosten, aber auch der Überforderung des politischen Apparates nicht der Fall ist.³ Weiterhin kann nach den Stufen der Wirkungskette (Prozess, Output, Outcome, Impact) sowie der Identifizierung von Kausalitäten unterschieden werden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Instrument der Evaluation in Abgrenzung zu verwandten Zugängen:

² Für Arbeitsmarktpolitik siehe z. B. Wagner 2009, für Entwicklungspolitik Stockmann 2006, für Wissenschaftspolitik Seckelmann 2009.

³ Vgl. hierzu bereits Behn (1977, 107): “The more programs are subject to formal, periodic review, the more superficial each individual evaluation will be – indeed, must be. Thus the more comprehensive a sunset law, the less likely that legislators will assume that each program is a serious candidate for termination.”

Tabelle 1: Evaluation und verwandte Ansätze nach Widmer 2008

	Ziel	Flächen- deckung	Perma- nenz	Prozess	Output	Out- come	Impact	Kausali- täten
Audit	Prüfung	ja	ja	ja	ja	(nein)	nein	nein
Controlling	Steuerung	ja	ja	ja	ja	(nein)	nein	nein
Qualitäts- management	Steuerung	ja	ja	ja	ja	ja	nein	nein
Messung der Performance	Leistungs- messung	ja	ja	ja	ja	ja	nein	nein
Monitoring	Beobach- tung	(nein)	ja	ja	ja	nein	nein	nein
Evaluation	Bewer- tung	nein	nein	ja	ja	ja	ja	ja

Somit ist Evaluation ein Ansatz, der die

„Gesamtheit methodisch gesicherter Erkenntnisse der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit politischer Programme umfasst. Die Qualität der Evaluation beruht einerseits auf einem mehrstufigen Soll-Ist-Vergleich zwischen dem Politikkonzept, dem Verwaltungsprogramm, der Politikumsetzung und den Ergebnissen und Wirkungen der politischen Programme, andererseits auf dem Nachweis kausaler Interdependenzen zwischen den verschiedenen Stufen des Politikzyklus.“ (Kevenhörster 2006, 26)

Die idealtypischen Erwartungen an Funktion und Verwendung von Evaluationen basieren auf der rationalistischen Annahme, dass Evaluationen durch die Generierung von Wissen zur Herstellung einer rationalen, d. h. problemlösungsfähigen Politik beitragen können. Durch die Analyse der Wirkungen und Auswirkungen staatlicher Programme sollen Evaluationen Ansatzpunkte und Empfehlungen erarbeiten,

- welche Programme und Initiativen weitergeführt,
- welche Programme und Initiativen ausgeweitet oder zurückgefahren und
- welche Programme und einzelnen Bestandteile von Programmen modifiziert werden sollen (Weiss 1999).

Eine entsprechende Umsetzung der Empfehlungen würde eine instrumentelle Nutzung von Evaluation indizieren, d. h. die unmittelbare und praxisbezogene Nutzung von Evaluationsergebnissen durch den Auftraggeber oder weitere Akteure zur Entscheidungsfindung oder Gestaltung politischer Programme. Diese unmittelbare Nutzung ist empirisch jedoch die Ausnahme, da zumeist unterschiedliche Interessen die Entscheidungsfindung beeinflussen und es somit die „einzig wahre“ Antwort bzw. Empfehlung nicht geben kann. Darüber hinaus gibt es immer Aspekte, die im Rahmen von Evaluationen nicht berücksichtigt werden, für politische Entscheidungsträger aber von herausragender Bedeutung sind, wie z. B.:

- Was sind die finanziellen Auswirkungen, wenn Veränderungen an dem Programm vorgenommen werden?
- Wie können Veränderungen durchgesetzt und implementiert werden?
- Welche Widerstände entstehen und welchen Einfluss hat dies auf die politische Unterstützung, Umfragewerte, Wahlergebnis etc.?

Weiterhin entsprechen die meisten Entscheidungsprozesse nicht dem rationalistischen Idealmodell, in dem Probleme analysiert, Alternativen bewertet und verglichen und schließlich die bestmögliche Alternative ausgewählt wird. Die Analysen von Entscheidungsträgern konzentrieren sich oftmals auf leicht zugängliches Erfahrungswissen. Darüber hinaus schränken Ideologien und politische Überzeugungen die Zahl der zu prüfenden politischen Handlungsalternativen erheblich ein. Bestehende Programme werden daher oftmals durch marginale Veränderungen oder Auslegungen fortentwickelt, welche nur im Nachhinein als „Entscheidung“ klassifiziert werden können, oder aber es wird schlichtweg improvisiert. Bei der Diskussion und Durchsetzung neuer Lösungsansätze führt diese politische Strategie des Inkrementalismus zu einer Beschränkung auf nur marginale Änderungen des Status quo.

Wenn Akteure aber formal gar keine Entscheidungen treffen, werden auch Evaluationsergebnisse keine Berücksichtigung finden, vielmehr werden die Akteure auf altbekanntes Wissen und Erfahrungen Rückgriff nehmen. Daher hat die Evaluationsforschung neben der instrumentellen Nutzung weitere Kategorien der Evaluationsnutzung identifiziert (Tab. 2).

Tabelle 2: Kategorien der Evaluationsnutzung

	Fragestellung	Wirkung
Instrumentelle Nutzung	Wurden Empfehlungen formuliert? Wurden diese umgesetzt?	Unmittelbare und praxisbezogene Nutzung von Evaluationsergebnissen durch Auftraggeber und weitere Akteure zur Entscheidungsfindung oder Gestaltung der Programme.
Konzeptionelle Nutzung	Haben sich Ergebnisse der Evaluation auf die Einstellung der Verantwortlichen gegenüber der untersuchten Aktivität ausgewirkt?	Vermittlung grundlegender Erkenntnisse über Funktionsweisen eines Programms. Indirekte Veränderungen von Kognitionen, also Überzeugungen und Einstellungen.
Prozess-Nutzung	Haben die Beteiligten vom Prozess der Evaluation profitiert?	Allein durch den Evaluationsprozess und nicht erst aufgrund der Ergebnisse werden Einblicke in das Programm gewonnen, die die Wahrnehmungen verändern und Lernprozesse fördern.
Symbolische Nutzung	Haben die Ergebnisse zusätzliche Legitimation im politischen Prozess verliehen?	Ergebnisse werden genutzt, um politisch fest verankerte Positionen zu bestätigen oder zu widerlegen und sich Legitimation zu verschaffen. Mobilisierung politischer Unterstützung und Bildung entsprechender Interessenkoalitionen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Generell muss konstatiert werden, dass Evaluation nur im Zusammenhang mit dem politischen Prozess gedacht und bewertet werden kann. In Analogie zu Clausewitz wurden Evaluationen in diesem Zusammenhang auch schon als Fortführung der Politik mit anderen Mitteln bezeichnet (Bovens et al. 2006). Auch die professionellste, wissenschaftlichste und neutralste Evaluation, die keine inhärenten politischen Ziele verfolgt, wird sich nicht davor schützen können, im politischen Kräftespiel instrumentalisiert zu werden und als Ausgangspunkt für Schuldzuweisungen oder Legitimierungen zu dienen.

„Weil Wissen eine strategische Bedeutung im politischen Machtkampf haben kann, versuchen alle Parteien, Verbände und NGOs, sich das aus ihrer Perspektive relevante Wissen zu beschaffen und zu kontrollieren.“ (Weingart 2006, 38)

Was Evaluation jedoch leisten kann, ist, zusätzliche Aspekte und relevante Informationen in die Auseinandersetzung von konkurrierenden Interessen einzuspeisen. Evaluationen sollten darauf ausgerichtet sein, einen systematischen und wissenschaftlich fundierten Beitrag zu dem durch Argumentation, Debatten und Manöver geprägten politischen Prozess der Mehrheitsfindung zu leisten, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Jenseits aller Taktik muss auch Politik letztlich argumentativ überzeugen.

3 Internationale Erfahrungen mit Sunset Legislation

Im Folgenden werden die internationalen Erfahrungen mit der Befristung und Evaluation von Gesetzen exemplarisch erläutert. Dargestellt werden zunächst der Entstehungshintergrund und die Anwendung dieser Verfahren im Ursprungsland USA. Ferner werden zwei Staaten analysiert, die in den vergangenen Jahren Reformaktivitäten in den Bereichen Befristung und Evaluation entfaltet haben: Australien und die Schweiz. Während Australien ein umfassendes Sunsetting-Regime für untergesetzliche Rechtsnormen, zunächst auf Länderebene und seit 2005 auch auf Commonwealth-Ebene, eingeführt hat und zudem verschiedene Anstrengungen unternimmt, die Ex-post-Evaluation von Gesetzen und Kostenkontrolle zu stärken, ist die Schweiz vor allem deshalb ein interessanter Fall, weil die Ex-post-Evaluation von Gesetzen hier sogar in der Verfassung verankert ist und die Evaluationsaktivitäten dementsprechend in den letzten Jahren stark zugenommen haben.

3.1 USA

Die jüngere Debatte um die Befristung von Programmen, Gesetzen und Behörden geht zurück auf den amerikanischen Politikwissenschaftler Theodore Lowi. In seinem 1969 erschienenen Werk *„The End of Liberalism“* argumentiert er, dass sich die Staatstätigkeit im Zuge der sozialpolitischen Programme des New Deals frappierend ausgeweitet hat, ohne jedoch eine entsprechende kontinuierliche Überprüfung vorzunehmen bzw. die Konsequenzen des Wachstums staatlicher Aufgaben kritisch zu reflektieren. Insbesondere wird bemängelt, dass immer mehr Entscheidungsbefugnisse von der Legislative auf Regulierungsbehörden übertragen wurden. In der Konsequenz werde die Regierungsverantwortung nicht mehr durch demokratisch legitimierte Volksvertreter wahrgenommen, sondern von Karrierebeamten. Diese Karrierebeamten stünden im Zusammenspiel mit mächtigen Interessengruppen, welche die entsprechenden Behörden unterwanderten. Dieses Phänomen wird in der Literatur auch unter dem Schlagwort *„agency capture“* zusammengefasst, das ein *„bureaucratic drift“* zur Folge hat. Gemeint ist damit die Abweichung vom Willen des Gesetzgebers entweder aufgrund von bürokratischen Eigeninteressen oder der erfolgreichen Einflussnahme durch externe Interessen. Um eine regelmäßige legislative Kontrolle zu gewährleisten und das unbegrenzte Wachstum und die Machtzunahme von Regierungsbehörden einzudämmen, fordert Lowi daher eine fünf- bis zehnjährige Befristung aller Gesetze in Kombination mit entsprechenden Überprüfungen (*reviews*). So, wie sich die Legislative im Zuge von Wahlen vor dem Bürger verantworten muss, soll durch die Befristung von Gesetzen die Verwaltung gezwungen werden, regelmäßig Rechenschaft gegenüber dem Parlament abzulegen (Langner 1983).

Der ‚Sonnenuntergangs‘-Ansatz wurde insbesondere von der Bürgerrechtsorganisation *„Common Cause“* unterstützt und erstmalig in Colorado 1976 gesetzlich verankert. In der Folge verbreiteten sich Befristungsklauseln isomorph⁴ über die amerikanischen Bundesstaaten. Anfang der 1980er Jahre hatten 34 weitere Staaten *„Sunset clauses“* verabschiedet, ei-

⁴ Isomorphismus ist ein Begriff der Organisationssoziologie und bezeichnet ein Phänomen, nach dem sich Organisationen aufgrund entweder von Zwang, Nachahmung oder normativem Druck strukturell aneinander angleichen.

ne Übertragung des Ansatzes auf die bundesstaatliche Ebene fand jedoch nicht statt (Mooney 2004).

Alle von den Bundesstaaten verfolgten Konzepte sehen einen automatischen Beendigungs-Mechanismus für die betroffenen Programme bzw. Behörden vor, der sich periodisch wiederholt. Gemeinsam ist auch, dass alle „*Sunset Clauses*“ eine prozedurale Stärkung der Evaluierungsfunktion hervorrufen, da die befristeten Gesetze zumeist die Pflicht zur Wirksamkeitskontrolle beinhalten. Unterschiede lassen sich hingegen bei der Reichweite der verfolgten Ansätze identifizieren. So beschränken sich die Befristungsklauseln in einigen Bundesstaaten auf die Befristung und Überprüfung von Regulierungsbehörden (regulativer Ansatz), während in anderen Bundesstaaten auch politische Programme und nicht regulativ tätige Behörden periodisch auf ihre Berechtigung überprüft werden (umfassender Ansatz). Die folgende Tabelle gibt eine exemplarische Übersicht über die Verteilung.

Tabelle 3: Reichweite der Befristungsklauseln nach US-Bundesstaaten

Umfassender Ansatz	Regulativer Ansatz
Alabama	Alaska
Arizona	Florida
Colorado	Georgia
Delaware	Hawaii
Indiana	Kansas
Louisiana	Maryland
Maine	New Mexico
Tennessee	Oklahoma
Texas	Oregon
Washington	Pennsylvania
	South Carolina
	Utah
	Vermont
	West Virginia

Quelle: Kearney 1990.

Sunset Clauses waren von Anfang an mit hohen Erwartungen verknüpft und sollten neben einer Stärkung der Aufsichtsfunktion auch zu einer Reduktion der Staatstätigkeit und zu einem Abbau von Wettbewerbshemmnissen beitragen.

“State Sunset laws enjoyed the support of liberals and conservatives, Democrats and Republicans, across the United States. They were seen as anti-big government and pro-consumer. As a foot soldier in the tax revolt, Sunset promised to reduce the size and costs of government and to lower barriers to competition. (...) Sunset was promoted as a means for eliminating unnecessary agencies, cutting the proliferation of rules and regulations, and forcing increased accountability of executive agencies, among other thin.” (Kearney 1990, 49)

Ein genereller Vorteil wurde dabei insbesondere in der Umkehr der Beweislast gesehen. Anstatt nachzuweisen, dass eine Regelung oder Behörde abgeschafft werden kann, müssen bei Befristung die Befürworter einer Verlängerung ihre positiven Wirkungen belegen. Dies soll zu einer ständigen, institutionell verankerten Überprüfung des Regelwerkes führen. Gerade die Umkehr der Beweislast scheint jedoch mit Schwierigkeiten verbunden zu sein:

“In theory, sunset was sold as a process to terminate a board or agency unless the agency could demonstrate the need for regulation. (...) In practice, often the burden of proof has been on sunset audit agency staff to demonstrate that regulation was not necessary.” (Mooney 2004)

Die Erfahrungen der USA lassen die tatsächliche Beendigung eines Programms nur als ein mögliches Ergebnis der Befristung erscheinen. Die Beendigung einer Vorschrift oder eines Programms stellt eher die Ausnahme als die Regel dar. Weitere Resultate sind eine Reorganisation des Verwaltungsgefüges, eine Konsolidierung oder sonstige Modifizierung, aber eben auch eine uneingeschränkte Fortführung des Programms. Im Kontext der USA sind Befristungen somit nicht zwangsläufig als ein Instrument zum Abbau staatlicher Leistungen, sondern als Instrument der Selbstkontrolle der Legislative zu sehen. Staatliche Aktivitäten sollen regelmäßig überprüft, begründet und angepasst werden. Um einen wirksamen Kontrollmechanismus darzustellen, sind Befristungen notwendigerweise mit Evaluationen (*sunset reviews*) verbunden. Die Evaluation ist dabei der kritische Erfolgsfaktor von Befristungen. Die eigentliche Zielsetzung der Einführung von Sunsetklauseln in den USA bestand also darin, eine regelmäßige Evaluierung von Programmen zu garantieren (Behn 1977).

Nach der anfänglichen Euphorie folgte in einigen Bundesstaaten jedoch bald die Ernüchterung. Zwölf Staaten hatten bis zu Beginn der 1990er Jahre ihre *Sunset Clauses* ausgesetzt oder wieder aufgehoben (vgl. Tab. 4).

Tabelle 4: Aufhebung von Sunset Legislation in US-Bundesstaaten

Staat	Aufgehoben / Ausgesetzt	Datum
Arkansas	Ausgesetzt	1983
Connecticut	Ausgesetzt	1983
Illinois	Aufgehoben	1984
Mississippi	Aufgehoben	1984
Montana	Ausgesetzt	1983
Nebraska	Aufgehoben	1985
Nevada	Ausgesetzt	1979
New Hampshire	Aufgehoben	1986
North Carolina	Aufgehoben	1981
Rhode Island	Ausgesetzt	1983
South Dakota	Ausgesetzt	1979
Wyoming	Aufgehoben	1988

Quelle: Kearney 1990.

Die Gründe für die Aufhebung der *Sunset Clauses* sind unterschiedlich und werden im Folgenden exemplarisch aufgezählt (Kearney 1990, Mooney 2004):

- Lobbying gegen *Sunset Clauses* von Interessenverbänden;
- bloßes „Durchwinken“ nach Ablauf der Befristung;
- Zeit- und Ressourcenaufwand;
- Arbeitsüberlastung der Legislative;
- Unwirksamkeit des Instruments.

Die Analyse der Staaten, die ihre *Sunset Clauses* aufgehoben haben, verweist zudem auf die geringe Ressourcenausstattung ihrer Teilzeit-Parlamente. Dies legt den Schluss nahe, dass eine gewisse Professionalisierung notwendig ist, um Befristungsregeln erfolgreich zu implementieren (Kearney 1990). Im Ergebnis hat die Anwendung von Befristungsklauseln weder zur flächendeckenden Abschaffung von Behörden geführt, noch wurden im nennens-

werten Ausmaß Haushaltsmittel eingespart. Vielmehr wurden einzelne Regulierungen verändert bzw. einzelne Kompetenzen von Behörden beschnitten, aber auch ausgeweitet (vgl. Tab. 5). In einer Umfrage unter 241 Parlamentsmitgliedern amerikanischer Bundesstaaten wurden Befristungen zudem nur als begrenzt geeignet für die Stärkung der legislativen Kontrollfunktion angesehen. Auf einer Skala von 1 (nicht effektiv) bis 10 (sehr effektiv) wurde die Befristung mit einem Wert von 6,64 bewertet und rangiert somit hinter klassischen Kontrollinstrumenten wie Kontrollausschüssen oder parlamentarischen Untersuchungen.

Tabelle 5: Bewertung von Sunset Clauses

Veränderungen durch Sunset Reviews	Prozent	Kontrollinstrument	Bewertung
Veränderungen von Regulierungen	96 %	Spezialisierter Kontrollausschuss	7,0
Kompetenzausweitungen von Behörden	60 %	Parlamentarische Untersuchungen	6,91
Kompetenzbeschneidung von Behörden	60 %	Befristungen	6,64
Deregulierung	56 %	Zero Based Budgeting	6,58
Haushaltskürzungen	24 %	Ombudsmann	5,41

Quelle: Kearney 1990; Pearson/Wigginton 1986.

Insgesamt müssen die Erfahrungen mit Befristungen in den amerikanischen Staaten als gemischt betrachtet werden. Flächendeckende Befristungen bleiben zumeist die Ausnahme, weiterhin deutet die große Anzahl von Staaten, die ihre *Sunset Clauses* wieder abgeschafft haben, auf Probleme bei der Anwendung des Instruments hin. Somit spricht viel für einen selektiven Umgang mit Befristungen:

“Behind the sunset movement is the desire to make government more efficient, more businesslike. But no business would merely establish a fixed schedule for evaluating each division and department. Instead, it would focus evaluation energies on those departments with the largest budgets and with the greatest potential for improvement and savings.” (Behn 1977, 116)

3.2 Schweiz

Der Schweiz wird im internationalen Vergleich – zusammen mit Australien – eine Vorreiterrolle bei der Gesetzesevaluation zugeschrieben (Mader 2007). Konzentrierten sich Gesetzesevaluationen nach ihrer Einführung in den 1970er Jahren meist auf kleinere, überschaubare Projekte in einigen wenigen Bereichen (z. B. Entwicklungszusammenarbeit, Bildung), wurden später zunehmend auch komplexere politische Programme (z. B. Aids-Prävention, Energie 2000) oder umfassende Politiken (z. B. Regionalpolitik des Bundes) auf ihre Wirksamkeit hin untersucht. Der Umfang der Evaluationstätigkeit auf Bundesebene hat sich in den letzten Jahren stark ausgeweitet (vgl. Tab. 6).

Explizite Evaluationsklauseln befinden sich derzeit in 117 Einzelgesetzen, darüber hinaus existiert eine verpflichtende Evaluation von Subventionen im Rahmen des Subventionsberichts. Eine generelle Befristung von Gesetzen existiert in der Schweiz nicht, jedoch schließt

der vom Bundesamt für Justiz erarbeitete „Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes“ die Möglichkeit der Befristung von Gesetzen explizit mit ein und formuliert einen entsprechenden Kriterienkatalog. Demnach sollten Gesetze befristet werden,

- bei nur zeitweilig auftretenden Problemen;
- bei Problemen, die durch andere geeignete Maßnahmen nach einer bestimmten Zeit dauerhaft gelöst werden können;
- wenn unsicher ist, welche Wirkungen sie haben werden;
- wenn die Regelung im Hinblick auf eine systematische Wirkungskontrolle periodisch überprüft werden soll;
- wenn sie einen hohen finanziellen Aufwand mit sich bringen, um eine größere Manövrierfähigkeit des Finanzhaushaltes zu erreichen.

Tabelle 6: Umfang der Evaluationstätigkeit im Zeitverlauf

Jahr/Zeitraum	1979–1988	1999–2002	2006	2007	2008	2009
Anzahl Evaluationen	42	308	121	108	157	92

Quelle: Eigene Erhebung.⁵

Mit der im Januar 2000 in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung (BV) der Schweiz muss das Parlament nach Artikel 170 dafür sorgen, dass die Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Der übergeordnete Begriff „Wirkungsüberprüfung“ lässt in methodischer Hinsicht jedoch offen, welches Instrument gewählt werden soll (Evaluation, Monitoring, Controlling, Qualitätskontrollen). Neben der rechtlichen Institutionalisierung auf Verfassungsebene findet sich die Pflicht zur Überprüfung der Wirkungen von Politiken in der Schweiz in vielfältiger Weise auch auf Gesetzes- und Verordnungsebene sowie in verwaltungsinternen Richtlinien wieder.

Um die Umsetzung der in Art. 170 BV enthaltenen Evaluationspflicht organisatorisch zu gewährleisten, hat der Bundesrat 2004 verschiedene verwaltungsinterne Verantwortlichkeiten im Bereich der Gesetzesevaluation beschlossen. Die Bundesämter sind für die Wirkungsüberprüfungen hauptverantwortlich und werden angehalten, eine Amtsstrategie für die Durchführung zu entwickeln, während die Ministerien sicherstellen, dass die Ämter ihren Verpflichtungen nachkommen. Bei der Jahres- und Legislaturplanung soll der Bundesrat Evaluationsschwerpunkte setzen und über ressortübergreifende Evaluationen beschließen. Er berichtet die Evaluationsergebnisse an das Parlament. Einige Ämter wurden mit Querschnittsaufgaben betraut und erbringen für die anderen Ämter Dienstleistungen im Hinblick auf die von ihnen zu erfüllende Evaluationsaufgabe. So koordiniert z. B. das Bundesamt für Justiz ein verwaltungsinternes Netzwerk mit dem Ziel des regelmäßigen Austauschs von Er-

⁵ Informationsdatenbank ARAMIS des eidgenössischen Staatssekretariats für Bildung und Forschung; abgerufen am 09.03.2010 unter: <http://www.aramis.admin.ch/>

fahrungen zwischen den verschiedenen mit Evaluation beschäftigten Einheiten innerhalb der Bundesverwaltung.

Zu den zentralen Institutionen mit Kontrollauftrag zählen ferner die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) und die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Beim Parlament wurde 1990 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) geschaffen, die nach Art. 10 der Parlamentsverwaltungsverordnung Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht durchführt und die von der Bundesverwaltung durchgeführten Evaluationen sowie deren Verwendung im Entscheidungsprozess überprüft. Bei der 1995 gegründeten Eidgenössischen Finanzkontrolle wurde durch eine Änderung von Art. 5 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle die Grundlage für Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen geschaffen und in jüngerer Zeit der Fachbereich „Wirtschaftlichkeitsüberprüfung und Evaluation“ ausgebaut. Sowohl PVK als auch EFK haben entsprechende Kriterienkataloge entwickelt, wann eine Evaluation durchzuführen ist.

Tabelle 7: Kriterien der EFK für die Durchführung von Evaluationen

Kriterien der EFK zur Entscheidung über die Durchführung von Evaluationen
▪ Typ des politischen Programms – Mit klar abgegrenzten Maßnahmen – Mit Wirkungen, die außerhalb der Verwaltung anfallen – Mit messbaren Outputs oder Wirkungen – Mit ausreichendem Handlungsspielraum des Bundes – Beispielhaftigkeit des Themas ▪ Agenda – Programm, welches seine Wirkung seit einigen Jahren entfaltet hat – Programm ohne kurzfristig bedeutsame Revisionen – Keine ähnliche Studie in den letzten Jahren durchgeführt oder in den nächsten Jahren sicher vorgesehen ▪ Auftrag der EFK – Wichtige Finanzfolgen (mehr als 10 Mio. Franken pro Jahr) – Vorteile dank der institutionellen Stellung der EFK

Quelle: Eidgenössische Finanzkontrolle.⁶

Tabelle 8: Kriterien der PKV für die Durchführung von Evaluationen

Kriterien der PVK zur Entscheidung über Evaluationen
Problemhinweise vorhanden
Politisch-finanzielle Tragweite eher groß
Informationslücken vorhanden
Parlamentarische Aufsicht ist zuständig
Politisches Timing ist günstig
Studie ist machbar

Quelle: Bättig/Ledermann 2009.

Die Ausgaben für Evaluation in der Schweizer Bundesverwaltung werden auf rund acht Millionen Franken pro Jahr geschätzt, dies entspricht rund 0,02 Prozent der gesamten Bundes-

⁶ <http://www.efk.admin.ch/pdf/FI-CRITERES-D.pdf>

ausgaben (Balthasar 2009). Die Intensität der Evaluationstätigkeit unterscheidet sich jedoch innerhalb der Bundesverwaltung beträchtlich. Eine empirische Erhebung unter 45 Institutionen der Bundesverwaltung über den Zeitraum von 1999 bis 2002 kam zu dem Ergebnis, dass in rund einem Drittel der Institutionen keine Evaluationen durchgeführt wurden. Die unterschiedliche Verbreitung von Evaluationen lässt sich nach Balthasar (2009) auf den unterschiedlichen Legitimationsbedarf der Politikbereiche zurückführen. So ist der Legitimationsbedarf neuer Politikbereiche, wie sie die Umwelt-, die Drogen- oder die Energiepolitik darstellen, größer als bei den traditionellen, etwa der Verteidigung, der Landwirtschaft oder der Alterssicherung. Weiter werden programmatisch konzipierte Politiken eher evaluiert als der klassische Gesetzesvollzug. Mit 0,9 Prozent der gesamten Aufwendungen hat das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann den größten Anteil der verfügbaren Mittel für Evaluationen verwendet. An zweiter Stelle folgt das Bundesamt für Raumentwicklung.

Bei der Verwendung der Evaluationen zeigt sich, dass sich die Ergebnisse in erster Linie an die Verwaltung richten, weniger an die Politik. Politische Entscheidungen fallen nach politischen Kriterien, sachliche Kriterien sind relevant, aber nicht dominant. Das konkordanzdemokratische System der Schweiz mit seinem hohen Konsensbedarf trägt dazu bei, dass im Prozess der Politikformulierung im Besonderen unterschiedliche Interessen im Rahmen von Verhandlungen ausgeglichen werden müssen, was die Nutzung von Evaluationen erschwert.

“In this political system, so heavily influenced by various political actors, evaluation cannot play a decisive role. It must serve as a resource for all partners (or rather opponents). Evaluation, at its best, can help to illuminate the stakes at hand and to improve the quality of argumentation within the legislative process. Often, it is used as ammunition in the political process by different interests involved. At its worst, it is distorted or completely ignored.” (Bussmann 2004, 501)

Im Vergleich mit anderen Ländern zeigen sich einige Besonderheiten der Evaluationstätigkeit in der Schweiz. So besteht eine große Akteursvielfalt sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Perspektive. Es gibt kein zentrales Evaluationsorgan, sondern eine Vielzahl von Institutionen, die sich aus unterschiedlicher Perspektive mit den Wirkungen staatlichen Handelns auseinandersetzen. Wesentliche Impulse zur Evaluationstätigkeit kommen darüber hinaus vom Parlament, das häufig Auftraggeber von Evaluationen ist, wobei die Durchführung in vielen Fällen dem Bundesrat und der Verwaltung übertragen wird, meist unter Hinzuziehung externen Sachverständigen (Mader 2009).

3.3 Australien

Sunsetting wurde in Australien bereits in den 1980er Jahren als Instrument der besseren Rechtsetzung und Deregulierung auf die politische Agenda gesetzt. Der Bundesstaat Victoria nahm dabei eine Pionierrolle ein. Bereits 1985 wurden hier erste Erfahrungen mit Befristungen gesammelt und 1994 eine generelle Befristungspflicht für untergesetzliche Normen eingeführt. Diesem Beispiel folgten nach und nach alle Bundesstaaten und Territorien mit Ausnahme von *Australian Capital Territory* und *Northern Territory*. Auf Commonwealth-Ebene gibt es seit 2005 eine generelle Befristungspflicht für untergesetzliche Rechtsnormen. Nachfolgend wird die Umsetzung der Befristungsregeln exemplarisch für den Bundesstaat Victoria und für die zentralstaatliche Ebene erläutert.

3.3.1 Bundesstaat Victoria

Im Bundesstaat Victoria wurde 1994 mit dem *Subordinate Legislation Act* eine generelle Befristungspflicht für untergesetzliche Rechtsnormen (sog. *Legislative Instruments*) eingeführt. Untergesetzliche Rechtsnormen sind Vorschriften, deren Erlass allein durch die Regierung erfolgt und auf einer Delegation von gesetzgeberischen Kompetenzen vom Parlament an die Regierung beruht. Regelungen, die unter dem *Subordinate Legislation Act* stehen, sind automatisch auf zehn Jahre befristet. Seit 2004 wird in Victoria der gesamte Bereich der besseren Rechtsetzung, dazu gehört auch die Befristung, von einem unabhängigen Kontrollgremium, der *Victorian Competition and Efficiency Commission (VCEC)*, unterstützt.

Vor Befristungsablauf müssen die zuständigen Behörden ein sog. *Regulatory Impact Statement (RIS)* durchführen. Als Hilfsmittel steht ihnen hierfür ein detaillierter Gesetzgebungsleitfaden, der *Victorian Guide to Regulation*, zur Verfügung, welcher eine Schritt-für-Schritt-Anleitung für das RIS enthält. Derselbe Leitfaden wird auch für die Folgenabschätzung neuer Regulierungen verwendet, d. h., die darzustellenden Folgenabschätzungs-Kriterien für neue und für auslaufende Rechtsvorschriften sind identisch. Darüber hinaus hat die VCEC zwei aus dem *Victorian Guide to Regulation* abgeleitete praxisorientierte Sunsetting-Checklisten herausgegeben (*Sunsetting Regulations – Time Considerations; Hints and Tips for preparing a RIS for sunsetting regulations*). In diesen Leitfäden wird das Verfahren für die Evaluation von befristeten Regulierungen näher erläutert. Es wird empfohlen, möglichst früh, d. h. zu Beginn des Policy-Prozesses, mit der Vorbereitung des RIS zu beginnen, um umfassende Informationen durch Forschung und Konsultationen zu erhalten, alternative Problemlösungen zu identifizieren und hierfür eine Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen. Darüber hinaus wird betont, dass das RIS nicht nur die vorhandene Problemanalyse der bestehenden Regulierung wiederholen darf. Um einem Verlängerungsautomatismus entgegenzuwirken, sollen die Veränderungen der spezifischen Marktstruktur, technischer Fortschritte und gesellschaftlicher Erwartungen überprüft werden.

Insgesamt werden für den Normalfall sechs Monate von der Evaluation bis zur Verfassung der „neuen“/verlängerten Regulierung angeschlagen, wobei der *Subordinate Legislation Act* mindestens 28 Tage und der *Victorian Guide to Regulation* 60 Tage für öffentliche Konsultationen/Stellungnahmen vorsieht. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass auch die VCEC, die hier als unabhängige Qualitätssicherung der durchzuführenden Evaluationen fungiert, ebenso früh in den Prozess einbezogen werden soll.

Die aktuelle victorianische Regierung verknüpft Sunsetting nicht mehr nur mit Deregulierung und besserer Rechtsetzung, sondern interpretiert Sunset Legislation als ein Instrument zur Reduzierung bürokratischer Lasten. Im Rahmen der Initiative zur Reduzierung von Regulierungslasten (*Reducing Regulatory Burden Initiative*) hat sich die Regierung verpflichtet, die durch Landes-Regulierungen verursachten administrativen Lasten bis 2011 gegenüber Juli 2006 um 25 % zu reduzieren. Angedacht ist, die Evaluationsaktivitäten der Ressorts zu intensivieren, wenn die administrativen Lasten einer Regulierung hoch sind, und sie zu reduzieren, falls dies nicht der Fall ist. Der VCEC soll kontaktiert werden, sobald Veränderungen der administrativen Lasten bemerkt werden. Anschließend soll eine Analyse dieser Lasten mit Hilfe des Standardkosten-Modells (SKM) durchgeführt werden.

Die VCEC veröffentlicht in regelmäßigen Abständen eine Übersicht aller befristeten Rechtsvorschriften. Eine aktuelle Übersicht liegt für alle Vorschriften, die im Zeitraum von 2008 bis 2010 außer Kraft treten, vor. Von den insgesamt 94 auslaufenden Rechtsvorschriften sollten acht Rechtsnormen (9 %) ganz eingestellt und 86 Rechtsnormen wahrscheinlich verlängert werden. Von diesen 86 Rechtsnormen war für 41 ein RIS geplant oder wurde bereits durchgeführt, für 37 Rechtsnormen wurde kein RIS erwartet und für acht Rechtsvorschriften war die Wahrscheinlichkeit eines RIS zum Zeitpunkt des Erscheinens des Berichtes noch unentschieden. Ferner geht aus dem Jahresbericht des VCEC hervor, dass die 60-tägige Konsultationszeit in der Praxis nur sehr selten eingehalten wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Umsetzung der Evaluationspflichten in Victoria, trotz umfassender Unterstützungsmaterialien und der Existenz einer unabhängigen Stelle zur Kontrolle, Unterstützung und Qualitätssicherung (VCEC), nicht für alle Regulierungen gleichermaßen erfolgt. Vorherrschend scheint ein pragmatischer, von Fall zu Fall variierender Umgang mit den Evaluationsanforderungen, wobei neuerdings versucht wird, die Höhe der administrativen Lasten als entscheidendes Kriterium für die Intensität der Evaluationsaktivitäten zu etablieren.

3.3.2 Zentralstaatliche Ebene

Mit dem *Legislative Instruments Act* von 2003 (LIA), der im Jahr 2005 in Kraft trat, wurde die generelle Befristung untergesetzlicher Rechtsnormen auf zehn Jahre auf Commonwealth-Ebene eingeführt.⁷ Bemerkenswert ist, dass im LIA insgesamt 51 Ausnahmen von der generellen Befristungspflicht genannt werden. Laut LIA müssen alle untergesetzlichen Rechtsnormen inklusive Begründungstext im *Federal Register of Legislative Instruments* registriert und dem Parlament vorgelegt werden. Darüber hinaus hält das Gesetz alle Behörden an, kontinuierlich Evaluationen zur Vorbereitung auf das Sunsetting durchzuführen.

Vor Verabschiedung einer neuen Rechtsnorm sowie vor Befristungsablauf muss – ähnlich wie im Bundesstaat Victoria – eine Gesetzesfolgenabschätzung (RIS) durchgeführt werden. Konkrete Vorgaben für die Erstellung des RIS gibt das 2004 vom Attorney-General's Department herausgegebene *Legislative Instruments Handbook*. Die Einhaltung der im *Legislative Instruments Handbook* enthaltenen Anforderungen ist für alle Bundesministerien und deren nachgeordnete Behörden sowie für alle Gremien, die sich mit der Schaffung, Überprüfung und Verbesserung von Rechtsvorschriften befassen, verbindlich.

Für die Beratung und insbesondere für die Überwachung der adäquaten Umsetzung der Gesetzesfolgenabschätzung ist eine im Ministerium für Finanzen und Deregulierung angesiedelte zentrale organisatorische Einheit, das *Office of Best Practice Regulation* (OBRP), zuständig (OECD 2010b, 21). Das OBRP ist in der Durchführung seiner Aufgaben unabhängig vom Ministerium. Es soll möglichst früh von den Fachressorts in den Entstehungsprozess einer Gesetzesfolgenabschätzung einbezogen werden.

⁷ Dieser Reform ging eine über zehn Jahre andauernde politische Debatte voraus, die bereits 1992 durch einen vom *Administrative Review Council* veröffentlichten Bericht (*Rule Making by Commonwealth Agencies*) angestoßen wurde. Im Zusammenhang mit einer Kritik an den Richtlinien zur Rechtsetzung untergesetzlicher Rechtsnormen auf Bundesebene wurde für deren Formalisierung und Registrierung sowie für eine generelle Befristung plädiert.

Ein RIS durchzuführen ist nicht nur für untergesetzliche Rechtsnormen verpflichtend, sondern auch für formelle Gesetze, die im parlamentarischen Verfahren verabschiedet werden. Gesetzesvorschläge, die eines RIS bedürfen, aber aufgrund der vom Premierminister erklärten „exceptional circumstances“ oder in einem sonstigen Eilverfahren ohne Folgenabschätzung verabschiedet werden, unterliegen einer gesonderten Evaluationspflicht. In einem *Post-Implementation Review* sollen in einem Zeitraum von ein bis zwei Jahren nach Inkrafttreten des jeweiligen Gesetzes die Wirksamkeit und, falls erforderlich, die Bürokratiekosten für Unternehmen ermittelt werden.

Das australische RIS-System bezieht sich nicht nur auf die Ex-ante-Abschätzung von Gesetzesfolgen, sondern definiert auch Kriterien für die Ex-post Evaluation von Rechtsvorschriften (Australian Government 2007, 92). Dazu gehören die Prüfung von Regelungsalternativen, eine Untersuchung der Wirksamkeit und der Notwendigkeit weiterführender Konsultationen mit den Adressaten sowie die Behandlung von Beschwerden. Im Zusammenhang mit der Ex-post-Evaluation soll auch die Option einer (ggf. erneuerten) Befristungs- oder Evaluationsklausel geprüft werden. Als Eignungskriterium für die Festlegung eines Verfallsdatums für Gesetze, welche ja anders als untergesetzliche Rechtsnormen keiner generellen Befristungspflicht unterliegen, wird im *Best Practice Regulation Handbook* (Australian Government 2007, 93) der Fall angeführt, dass ein Gesetz für temporäre oder dringende Probleme geschaffen wurde. Darüber hinaus gibt es keine weiteren Kriterien, nach denen die Befristungsoption geprüft werden soll.

Gesetze und Rechtsverordnungen, die keine Evaluations- oder Sunsetklauseln enthalten, werden alle fünf Jahre im Rahmen eines *Five-Yearly Review* automatisch überprüft (Australian Government 2007, 11). Mit Beginn des Jahres 2012 erhalten alle Bundesministerien und nachgeordneten Behörden eine Liste mit allen Gesetzen und Rechtsvorschriften aus ihrem Geschäftsbereich, die fünf Jahre zuvor in Kraft getreten sind. Damit werden diese Behörden aufgefordert zu bestimmen, welche Gesetze einer Evaluation unterzogen werden sollen. Zusätzlich muss dargelegt werden, wie diese Überprüfung ausgestaltet sein wird. Darüber hinaus sind die Ressorts angehalten, die von ihnen zur Evaluation vorgesehenen Gesetze und die jeweiligen Evaluationsstrategien in ihrem *Annual Regulatory Plan* anzukündigen. Die Entscheidung zur Nichtüberprüfung eines Gesetzes soll an dieser Stelle vermerkt und mit einer Begründung versehen werden.

Im August 2008 legte ein vom Premierminister beauftragtes Gremium, das *Legislative Instruments Act Review Committee*, eine Evaluation des *Legislative Instrument Act* von 2003 vor. In Bezug auf die darin enthaltenen Evaluations- und Befristungsklauseln für untergesetzliche Rechtsnormen enthält diese Evaluation keine Daten, da die ersten Vorschriften erst im April des Jahres 2015 auslaufen. Der Bericht basiert deshalb weitestgehend auf einer standardisierten Befragung und informellen Gesprächen mit den betroffenen Behörden und Regelungsadressaten. Das Gremium kommt im Rahmen dieser Evaluation zu dem Schluss, dass die Ressorts und ihre nachgeordneten Behörden den vorgeschriebenen Evaluierungsaktivitäten, die als eine Vorbereitung für das im Jahr 2015 einsetzende Sunsetting dienen sollen, nur unzureichend nachkommen. Dies dürfte sich nach der Meinung des Gremiums erschwerend auf das zukünftige Sunsetting auswirken. So seien die Ressorts in einem sehr unterschiedlichen Ausmaß auf das Sunsetting vorbereitet. Eine Reihe von Behörden gab in informellen Gesprächen mit dem Gremium an, dass noch keine der in ihrem Geschäftsbe-

reich erlassenen Rechtsvorschriften evaluiert wurde, oder gar dass überhaupt keine Pläne zur Überprüfung angestellt worden seien. Des Weiteren wird kein Anlass gesehen, den Befristungszeitraum von zehn Jahren auf fünf Jahre herabzusenken, wie es von der *Regulation Taskforce* und Regelungsadressaten aus der Industrie gefordert worden war. Eine große Mehrheit der befragten Behörden befand eine Verkürzung des Befristungszeitraumes aufgrund des mit dem Sunsetting verbundenen hohen Zeit- und Ressourcenaufwandes als nicht zielführend.

Zusammenfassend ist darauf hinzuweisen, dass die Sunset-Klauseln des LIA vor allem den Zweck verfolgen, die Kontrolle des Parlamentes gegenüber der Regierung für diejenigen Vorschriften zu verstärken, die nicht im Parlament verabschiedet werden. Für Gesetze werden zwar Befristungsregeln auch gelegentlich genutzt und sollen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung überprüft werden, sie stellen aber kein zentrales Instrument dar. Wichtiger als formale Befristungen ist die institutionalisierte und kontinuierliche Unterstützung der Ressorts in ihren Evaluationsaktivitäten (ex post und ex ante).

4 Erfahrungen mit der Befristung von Rechtsnormen in Deutschland

4.1 Länderebene

Betrachtet man die deutschen Bundesländer, fällt zunächst auf, dass Regelungen zur generellen Befristung von Gesetzen und untergesetzlichen Normen – verglichen mit der relativ geringen internationalen Bedeutung dieses Ansatzes – weit verbreitet sind. Im folgenden Unterkapitel wird auf der Basis von Dokumentenauswertungen und Experteninterviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatskanzleien, Justiz- und/oder Innenministerien aus verschiedenen Bundesländern erläutert, welche Befristungsregelungen in den einzelnen Ländern existieren, wie sie umgesetzt werden und welche Wirkungen sie entfalten. Darüber hinaus werden die Einschätzungen zur Eignung des Instrumentes „Befristung“ für verschiedene politische Ziele (Rechtsbereinigung, Bürokratieabbau) wiedergegeben. Dabei geht es vor allem um eine empirische Bestandsaufnahme zum Status quo in den deutschen Bundesländern. Welche Rolle Befristungen auf Bundesebene spielen, wird anschließend in Kapitel 4.2 diskutiert.

4.1.1 Verbreitung genereller Befristungsregeln

In sechs Bundesländern (Hessen seit 2001, Thüringen seit 2002, Bremen und Nordrhein-Westfalen seit 2003, Saarland seit 2005, Mecklenburg-Vorpommern seit 2008) sind Gesetze und Rechtsverordnungen generell zu befristen. Als Befristungszeitraum sind meist fünf Jahre festgelegt, zum Teil mit einer Flexibilitätsklausel, welche es ermöglicht, den Befristungszeitraum unter bestimmten Umständen zu verlängern (z. B. in Bremen auf zehn Jahre). Im Saarland gilt die Fünf-Jahres-Regel nicht, hier laufen alle befristeten Gesetze zu einem festen Termin aus (31.12.2015). In Niedersachsen gibt es keine generelle Befristungspflicht, aber einen Befristungsgrundsatz. Nachdem der Ministerpräsident 2003 in seiner Regierungserklärung angekündigt hatte, dass Gesetze und Verordnungen künftig generell nur noch befristet gültig sein sollen, wurde dies durch ein Rundschreiben der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 11. März 2004 konkretisiert. In Schleswig-Holstein sind Rechtsverordnungen, nicht jedoch Gesetze, seit Ende 2003 generell auf fünf Jahre befristet.

Zu beachten ist, dass Nordrhein-Westfalen den Befristungsbegriff abweichend von den anderen Bundesländern definiert. Laut der Gemeinsamen Geschäftsordnung besteht die Befristung bei Gesetzen „in der gesetzlichen Anordnung eines *Verfallsdatums* oder in der gesetzlichen Anordnung einer *Berichtspflicht* gegenüber dem Landtag zu einem bestimmten verbindlichen Stichtag. Bei Rechtsverordnungen besteht die Befristung in der Anordnung eines *Verfallsdatums* oder in der Anordnung einer Berichtspflicht gegenüber der Landesregierung und eventuell zu beteiligenden Landtagsausschüssen zu einem bestimmten verbindlichen Stichtag.“⁸

In allen anderen Bundesländern wird der Befristungsbegriff ausschließlich für die Existenz eines Verfallsdatums in Rechtsvorschriften verwendet, wenngleich Berichtspflichten gelegentlich als Alternative zu Befristungen genannt werden (z. B. in Niedersachsen).

⁸ Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO), Bek. d. Innenministeriums v. 27.4.2005.

Tabelle 9: Befristungsregelungen in den deutschen Bundesländern

	Generelle Befristung Gesetze und Verordnungen	Generelle Befristung Verwaltungsvorschriften	Verfahren zur Ex-ante- Prüfung von Befristungsmöglichkeiten vorgeschrieben
Baden-Württemberg	-	✓ ^a	✓ ^b
Bayern	-	-	✓ ^c
Berlin	-	✓ ^d	-
Brandenburg	-	(✓) ^e	✓ ^f
Bremen	✓ ^g	-	-
Hamburg	-	-	-
Hessen	✓ ^h	✓ ⁱ	✓ ^j
Mecklenburg-Vorpommern	✓ ^k	✓ ^k	✓ ^l
Niedersachsen	(✓) ^m	✓ ⁿ	✓ ^o
Nordrhein-Westfalen	✓ ^p	✓ ^q	✓ ^r
Rheinland-Pfalz	-	✓ ^s	✓ ^t
Saarland	✓ ^u	✓ ^v	✓ ^w
Sachsen	-	-	✓ ^x
Sachsen-Anhalt	-	-	-
Schleswig-Holstein	(✓) ^y	✓ ^z	(✓) ^y
Thüringen	✓ ^ä	✓ ^ä	✓ ^ö

a) Anordnung der Landesregierung und der Ministerien über die Bereinigung von Verwaltungsvorschriften des Landes vom 13. Februar 1979; Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften (Vorschriftenanordnung – VAO) vom 23.11.2004, Ziffer 9; b) Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften (Vorschriftenanordnung – VAO) vom 23.11.2004, Ziffer 4.5.2 und 4.5.3; c) Organisationsrichtlinien der Staatsregierung vom 11. Dezember 2006, Ziffer 2.3.8; d) Zweites Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Zweites Verwaltungsreformgesetz) vom 25. Juni 1998; e) Haushaltssicherungsgesetz 2003, Art. 2 § 11; f) GGO Brandenburg, Anlage 9a zu § 22 Abs. 3 GGO (Normprüfbogen); g) Beschluss der Bremischen Bürgerschaft vom 15.05.2003; h) Kabinettsbeschluss vom 16. Oktober 2001; i) Gemeinsame Anordnung zur Bereinigung der für die Geschäftsbereiche des Ministerpräsidenten und der Ministerinnen und Minister erlassenen Verwaltungsvorschriften vom 28. November 2000; j) GGO Hessen, § 59 und Anlage 4 und 5; k) GGO II Mecklenburg-Vorpommern, §§ 3 (6) und 16 (3); l) GGO II Mecklenburg-Vorpommern, § 6; Geschäftsordnung der Normprüfungsstelle vom 3. Juli 2007, §§ 1 und 2; m) Keine generelle Befristungspflicht, sondern Befristungsgrundsatz: Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004 auf der Grundlage der Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten vom 4.3.2003; n) Gemeinsamer Runderlass der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 15.11.2005, Nr. 5; o) Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004; „Gelbe Prüffragen“ (nach § 40 GGO); p) Kabinettsbeschlüsse vom 11. März 2003 und vom 15. Juli 2003; q) Verwaltungsverordnung vom 29. August 1961; r) GGO Nordrhein-Westfalen, §§ 110 und 111; s) Verwaltungsanordnung zur Vereinfachung und Bereinigung der Verwaltungsvorschriften des Landes Rheinland-Pfalz vom 20. November 1979; t) GGO Rheinland-Pfalz, § 20, Anlage 3; u) Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes vom 15. Februar 2005, § 12a; v) Ministerratsbeschluss vom 12. Januar 1999; w) Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes vom 15. Februar 2005, § 12a; x) Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung über den Erlass von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften (VwV Normerlass) vom 9. September 2004, Anlage 1 zu Nr. 2; y) Nur Rechtsverordnungen. Landesverwaltungsgesetz vom 16.12.2003, § 62; z) Kabinettsbeschluss vom März 2003; ä) Kabinettsbeschluss vom 17.12.2002; ö) Kabinettsbeschluss vom 17.12.2002, vom 18.11.2003 und vom 25.01.2005.

Verwaltungsvorschriften unterliegen in zehn Bundesländern einer generellen Befristungspflicht (Tab. 9), wobei auffällt, dass die Nutzung von Verfallsautomatismen für Verwaltungsvorschriften in vielen Bundesländern zuerst eingeführt wurde und eine Ausweitung der Be-

fristungsregelungen auf Gesetze und Rechtsverordnungen zu einem späteren Zeitpunkt stattfand. In Nordrhein-Westfalen sind Verwaltungsvorschriften schon seit 1961, in Rheinland-Pfalz seit 1979 und in Baden-Württemberg seit 1981 generell zu befristen, in den meisten anderen Ländern seit Ende der 1990er oder Anfang der 2000er Jahre. Auch für Verwaltungsvorschriften beträgt der Befristungszeitraum in den meisten Bundesländern fünf Jahre. In Berlin bezieht sich die zeitliche Vorgabe einer Befristung auf max. fünf Jahre ausschließlich auf Verwaltungsvorschriften einzelner Senatsverwaltungen, während Verwaltungsvorschriften des Senats nach spätestens zehn Jahren außer Kraft treten. In Baden-Württemberg beträgt der generelle Befristungszeitraum für Verwaltungsvorschriften sieben Jahre.⁹

In einigen Bundesländern, die keine generellen Befristungsregeln für Rechtsnormen eingeführt haben, gibt es in jüngerer Zeit politische Initiativen, das Instrument der Befristung verstärkt zu nutzen. So enthält der Koalitionsvertrag zwischen CSU und FDP in Bayern aus dem Jahr 2008 die Aussage: „Wir werden Rechtsnormen in geeigneten Fällen mit Verfallsklauseln befristen („Sunset“-Klauseln). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Normen auch dazu dienen, dauerhaft Rechtssicherheit und Investitionssicherheit zu garantieren.“¹⁰ Auch in Schleswig-Holstein wurde im Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP 2009 festgeschrieben, dass bestehende und neue Regelungen „soweit möglich und sinnvoll (...) mit einem Verfallsdatum versehen werden“¹¹.

Die Prüfung der Befristungsmöglichkeiten für neue Rechtsvorschriften ist in insgesamt zwölf Bundesländern vorgeschrieben (Tab. 9, vierte Spalte), meist als Element einer umfangreicheren Rechts- oder Gesetzesfolgenabschätzung oder als Teil der formellen Regelungen zur Ausarbeitung und zum Erlass von Vorschriften:

- In Baden-Württemberg ist in der Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften vom 23.11.2004 unter Ziffer 4.5.2 festgelegt, dass bei „der Erarbeitung von Rechtsvorschriften (...) stets zu prüfen [ist], ob deren Geltungsdauer befristet werden kann.“ Ziffer 4.5.3 konkretisiert, dass die Geltungsdauer bei Rechtsvorschriften befristet werden soll, „die der Erprobung oder einem anderen vorübergehenden Zweck dienen“.
- In Bayern legen die Organisationsrichtlinien der Staatsregierung vom 11. Dezember 2006, Ziffer 2.3.8, fest, dass eine Vorschrift zu befristen ist, „wenn sie nur für einen vorübergehenden Zweck erforderlich ist oder wenn sie auch für eine bestimmte Zeit erlassen werden kann und nicht gewichtige Gründe für den unbefristeten Erlass sprechen.“
- In Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland ist die Prüfung von Ausnahmen von der generellen Befristungspflicht (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland) respektive die Prüfung von Befristungsmöglichkeiten (Brandenburg, Rheinland-Pfalz) in Geschäftsordnungen geregelt (GGO, Geschäftsordnung der Normprüfstelle oder Geschäfts-

⁹ Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften (Vorschriftenanordnung - VAO) vom 23.11.2004, Ziffer 4.5.4.

¹⁰ Koalitionsvereinbarung 2008 bis 2013 zwischen CSU und FDP für die 16. Wahlperiode des Bayerischen Landtags, S. 58.

¹¹ Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Freien Demokratischen Partei (FDP) in Schleswig-Holstein für die 17. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags, S. 42.

ordnung der Landesregierung), häufig als ein Element einer Prüfliste, die bei der Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften von den Ressorts ausgefüllt werden muss.

- Ein ähnlicher, verpflichtend auszufüllender Prüfbogen existiert auch in Thüringen, allerdings nur als internes Dokument. Formalrechtliche Grundlage der Prüfung von Befristungsmöglichkeiten in Thüringen ist ein Kabinettsbeschluss (Tab. 9).
- In Niedersachsen ist die Befristungsprüfung nicht in der GGO verankert; in einem Rundschreiben der Staatskanzlei ist festgelegt, dass „in den Kabinettsvorlagen, bei Verordnungen eines Ministeriums in den Schreiben zur Einholung der Mitzeichnung und gegenüber der Staatskanzlei (Arbeitsgruppe Rechtsvereinfachung) sowie in den allgemeinen Begründungen der Gesetzentwürfe oder der Verordnungsentwürfe der Landesregierung (...) darzulegen [ist], aus welchen Gründen etwa von einer Befristung abgesehen oder ein kürzerer oder längerer Zeitraum als 5 Jahre gelten soll.“¹²
- In Sachsen enthält die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung über den Erlass von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften vom 9. September 2004 in Anlage 1 von den Ressorts zu beantwortende „Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Praktikabilität sowie zur Möglichkeit der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“, die u. a. die Frage umfassen, ob die Regelung befristet werden kann.

4.1.2 Anwendung der Befristungsregeln für bestehende Vorschriften

Diejenigen Bundesländer, die seit Ende der 1990er Jahre generelle Befristungsregeln eingeführt haben, standen zunächst vor der Herausforderung, den bestehenden Regelungsbestand nachträglich zu befristen. Für Verwaltungsvorschriften gestaltete sich dies in vielen Ländern besonders schwierig, da häufig kein Überblick darüber bestand, wie viele Verwaltungsvorschriften existierten.

Deutlich wurde dabei auch, dass zunächst ein einheitliches Verständnis über die Definition des Begriffes Verwaltungsvorschrift hergestellt werden musste. Gemeinhin werden unter „Verwaltungsvorschriften“ generell-abstrakte Anordnungen verstanden, die innerhalb der Verwaltungsorganisation von übergeordneten Verwaltungen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Behörden oder Dienstkräfte ergehen und dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung (z. B. Gesetzesvollzug, Ermessensausübung, Verwaltungsverfahren) näher zu bestimmen.¹³ Die verwendete Terminologie ist uneinheitlich: In der Praxis werden Verwaltungsvorschriften nicht immer als solche bezeichnet, sondern auch als Richtlinien, Erlasse, Rundverfügungen, Merkblatt, Verlautbarung oder Ähnliches (Maurer 2009, 620; Ruffert 2006, 1119). Obgleich Verwaltungsvorschriften verwaltungsinterne Regelungen sind, können sie Außenwirkung entfalten, z. B. wenn es sich um Förderrichtlinien handelt. Zwar enthalten Ge-

¹² Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004.

¹³ Siehe auch Niedersächsisches Vorschrifteninformationssystem (VORIS), Gem. RdErl. d. StK u. d. übr. Min. v. 15. 11. 2005, Ziffer 2: „Verwaltungsvorschriften sind abstrakte Regelungen für eine Vielzahl von Sachverhalten innerhalb der Verwaltung, die mit landesweit bindender Wirkung von Landesbehörden an nachgeordnete Behörden oder Bedienstete oder sonstige Träger öffentlicher Verwaltung ergehen und dazu dienen, das Handeln der Verwaltung (z. B. Gesetzesvollzug, Ermessensausübung, Zuständigkeiten oder Verwaltungsverfahren) näher zu bestimmen. Ausgenommen sind Regelungen, die die interne Organisation oder den Dienstbetrieb einzelner Behörden oder Behördenzweige betreffen (z. B. Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne, Geschäftsordnungen), sowie Bekanntmachungen von Tarifverträgen, Genehmigungen, Verwaltungsabkommen und sonstige Vereinbarungen.“

setze gelegentlich ausdrückliche Ermächtigungen zum Erlass von Verwaltungsvorschriften, in der Regel bedürfen Verwaltungsvorschriften wegen ihres verwaltungsinternen Charakters aber keiner gesetzlichen Ermächtigung.¹⁴ Bei der Erfassung des Bestands an Verwaltungsvorschriften stellten sich nicht nur Definitions- und Abgrenzungsprobleme. In vielen Bundesländern waren die Verwaltungsvorschriften bis vor kurzem in keiner zentralen Datenbank erfasst, so dass sich die erstmalige Bestandsaufnahme aus diesem Grund sehr aufwändig gestaltete. Für Gesetze und Rechtsverordnungen hingegen stellte sich dieses Problem nicht.

Die nachträgliche Befristung des bestehenden Rechts erfolgte in den meisten Bundesländern durch eine generelle Befristungspflicht im Rahmen einer umfassenden Rechtsbereinigungsaktion. So wurde beispielsweise in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2004 und 2005 das gesamte Landesrecht überprüft, bereinigt und mit Verfallsklauseln oder Berichtspflichten der Regierung (gegenüber dem Landtag oder dem Kabinett) versehen. Formell erfolgte die nachträgliche Befristung durch fünf große Befristungsgesetze (Schönenbroicher/Thuy 2009, 285). Im Ergebnis wurden 250 von ca. 1.700 überprüften Gesetzen und Rechtsverordnungen aufgehoben (15 %) und 810 Rechtsnormen mit Verfallsklauseln oder Berichtspflichten versehen (48 %). Bei den übrigen 640 Rechtsnormen handelte es sich um Staatsverträge und autonome Satzungen (z. B. der Kammern und Verbände), die nicht mit einer Befristung versehen werden konnten, sowie um Gesetze jüngerer Datums, die bereits bei ihrer Entstehung mit einer Befristung versehen worden waren.¹⁵

Das Bundesland Bremen verfuhr ähnlich und überprüfte zwischen 2003 und 2005 alle Gesetze und Rechtsverordnungen der vergangenen sechzig Jahre auf Notwendigkeit und Aktualität. Im Ergebnis wurden zehn Prozent aller überprüften Rechtsnormen (71 von 687) außer Kraft gesetzt, weitere 214 Normen wurden befristet.¹⁶

Anders ging Niedersachsen vor: Hier hatten bereits vor Einführung der Befristungsregelungen umfangreiche Rechtsbereinigungen stattgefunden. Aus diesem Grunde entschloss sich Niedersachsen, keine umfassende nachträgliche Befristung existierender Rechtsvorschriften vorzunehmen, sondern jeweils anlässlich von Novellierungen bestehender Regelungswerke oder der Schaffung neuer Gesetze bzw. Verordnungen in geeigneten Fällen Befristungen einzuführen.¹⁷ Ergänzend fanden in Niedersachsen in den letzten Jahren punktuelle Rechtsbereinigungen für Gesetze und Rechtsverordnungen und – im Zuge der Erstellung des öffentlich zugänglichen Vorschrifteninformationssystems VORIS, welches alle niedersächsischen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften im Volltext in konsolidierter Form enthält – eine systematische Durchforstung des Bestandes an Verwaltungsvorschriften statt: Zwischen 2004 und 2010 wurde der Bestand der Gesetze um 12 %, der Rechtsverordnungen um 16% und der Verwaltungsvorschriften um 57 % reduziert.¹⁸

Auch in Hessen hatte vor Einführung der generellen Befristung von Rechtsvorschriften eine umfangreiche Rechtsbereinigung stattgefunden. Im Ergebnis dieser ersten Normprüfung in den Jahren 1999 und 2000 konnten 39 % der Verwaltungsvorschriften und 15 % der Rechtsverordnungen aufgehoben werden. Nach Einführung der Befristung im Jahr 2001 wurde der

¹⁴ Mitteilung des Senats Berlin an das Abgeordnetenhaus, Drs. Nr. 15/3122 und 15/3693 vom 31. Juli 2005.

¹⁵ <http://www.im.nrw.de/vm/14.htm> (Zugriff am 25. März 2010).

¹⁶ Senatskanzlei Bremen u. a. (2008): Bürokratieabbau in Bremen. Das Land Bremen geht neue Wege.

¹⁷ Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004.

¹⁸ Schriftliche Auskunft Niedersächsische Staatskanzlei, März 2010.

gesamte Vorschriftenbestand des Landes (d. h. Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften) in den Jahren 2006 und 2007 zudem einer zweiten Normprüfung unterzogen, als deren Ergebnis der Vorschriftenbestand noch einmal um weitere 30 % reduziert werden konnte.

In Schleswig-Holstein, wo Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften generell zu befristen sind, wurde die nachträgliche Befristung für Verordnungen per Gesetz durchgesetzt. § 62 (3) des Landesverwaltungsgesetzes vom Dezember 2003 legte fest, dass „Verordnungen, die bis zum 1. Januar 2004 erlassen sind, mit Ablauf des 31. Dezember 2009 (...) ihre Gültigkeit [verlieren].“ Dies galt jedoch nicht für Verordnungen, die unter eine der ebenfalls im Gesetz genannten Ausnahmeklauseln fielen (siehe Kap. 4.1.4). Verwaltungsvorschriften traten im Rahmen einer Rechtsbereinigungsaktion zum 31.12.2003 außer Kraft, es sei denn, sie wurden listenmäßig im Amtsblatt für Schleswig-Holstein als weiterhin geltend bezeichnet. Auch hier gab es einige Ausnahmetatbestände (Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung von EU- und Bundesrecht, Verwaltungsvorschriften zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung und zur Ausführung des Haushaltsplanes, Verwaltungsvorschriften für Krisen- und Katastrophenfälle und Verwaltungsvorschriften, die Regelungen enthalten, von denen die Gewährung von Drittmitteln abhängig ist oder die den Einsatz von Landesmitteln an die Zustimmung Dritter knüpfen).¹⁹

Eine intensive Bereinigung des Bestandes an Verwaltungsvorschriften fand im Saarland statt. Hier erstellte die für die Umsetzung der generellen Befristungspflicht für Verwaltungsvorschriften zuständige ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Verwaltungsvorschriften und Standards“, deren Einrichtung auf einen Ministerratsbeschluss vom Januar 1999 zurückgeht, zunächst eine Übersicht aller existierenden Vorschriften und bezifferte den Bestand auf insgesamt 3.346 Verwaltungsvorschriften. Anschließend erfolgte eine Aufsplittung in drei große Vorschriftenpakete für (1) vor 1980 erlassene Vorschriften, (2) vor 1990 erlassene Vorschriften und (3) nach 1990 erlassene Vorschriften. Für ihre Überprüfung wurden drei Zeitpunkte festgelegt. Die aus stellvertretenden Abteilungsleitern und Referatsleitern des Finanz-, Innen- und Justizministeriums sowie der Staatskanzlei bestehende Arbeitsgruppe „Verwaltungsvorschriften und Standards“ überprüfte anschließend die Texte aller Verwaltungsvorschriften. Insgesamt wurden im Saarland in den Jahren 1999 bis 2003 über 60 % der Verwaltungsvorschriften abgebaut, heute sind noch 1.156 Vorschriften gültig.

Auch in anderen Bundesländern wurden zum Teil umfassende Bereinigungsprojekte für Verwaltungsvorschriften umgesetzt. In Baden-Württemberg konnte beispielsweise im Rahmen der „Deregulierungsaktion 2000“ die Zahl der gültigen Verwaltungsvorschriften bis zum 31.12.2008 gegenüber dem Stand vom 1.1.2000 um rund 66 % verringert werden.²⁰ In Bayern sind seit dem 1.1.2007 nur noch solche Verwaltungsvorschriften verbindlich, die digital in die Datenbank BAYERN-RECHT eingestellt worden sind. Alle anderen Verwaltungsvorschriften traten mit Ablauf des 1. Januar 2007 außer Kraft. Im Zuge dieses Befristungs- und Deregulierungsprojektes wurde der von den Ressorts geschätzte Bestand an Verwaltungsvorschriften von rund 70.000 DIN-A4-Seiten etwa halbiert.

¹⁹ Kabinettsbeschluss Schleswig-Holstein vom März 2003.

²⁰ Von 4.235 Vorschriften zum 1.1.2000 auf 1.458 Vorschriften zum 31.12.2008, vgl. http://www.stm.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/212575.html?_min=_stm&template=min_meldung_html&referer=103571 (Zugriff am 23.03.2010).

Insgesamt ist festzuhalten, dass die nachträgliche Befristung gültiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften in der Regel dazu genutzt wurde, den Rechtsbestand gründlich zu bereinigen. Die grundsätzliche Eignung des Instrumentes Befristung für die regelmäßige notwendige Rechtsbereinigung wurde von allen Interviewpartnern bestätigt. Allerdings gibt es hierfür auch funktionale Äquivalente. So wird in Sachsen alle zwei Jahre eine Positivliste aller gültigen Verwaltungsvorschriften erstellt. Alle anderen Verwaltungsvorschriften treten automatisch außer Kraft.²¹ In Bayern wurden zwischen 2003 und 2008 auf Initiative der Zentralen Normprüfstelle in der Staatskanzlei mehrere Rechtsbereinigungsprojekte für Gesetze und Verordnungen durchgeführt, von denen der sog. Fünf-Jahres-TÜV, der 2006 erstmals durchgeführt wurde, hervorzuheben ist. Die Ressorts mussten bei diesem Projekt zu einem bestimmten Termin alle Gesetze melden, die aufgehoben werden können oder nicht mehr nötig sind. Wurden Vorschriften in den fünf Jahren vor dem „TÜV-Termin“ nicht geändert, so unterlagen sie einer besonders intensiven Prüfung. Anschließend erfolgte eine Aufhebung aller von den Ressorts gemeldeten veralteten Rechtsnormen. Im Ergebnis wurde der Normbestand an Gesetzen zwischen dem 1.1.2003 und dem 1.1.2010 um 23 % (von 346 auf 265) und an Rechtsverordnungen um 35 % (von 1.162 auf 756) abgebaut.²² In Mecklenburg-Vorpommern sind auch unbefristete Vorschriften spätestens alle fünf Jahre vom federführenden Ressort auf die Notwendigkeit ihrer Weitergeltung zu überprüfen.²³

Während es bei Rechtsbereinigung v. a. um ein regelmäßiges ‚Aufräumen‘ im Normenbestand geht, werden mit Schlagworten wie Rechtsvereinfachung und Bürokratieabbau komplexere und schwerer durchzusetzende Politikziele verfolgt. Befristungsregeln wurden in vielen Bundesländern eingesetzt, um einen Beitrag zum Bürokratieabbau zu leisten, z. B. um eine systematischere nachträgliche Kostenkontrolle von Rechtsnormen sicherzustellen. Damit dies gelingen kann, ist es notwendig, bereits beim Erlass von Vorschriften entsprechende Mechanismen in Form von Befristungs- und/oder Evaluationsklauseln oder Berichtspflichten einzubauen („Deregulierung durch Regulierung des Normenerlasses“²⁴). Wie dies in den verschiedenen Bundesländern umgesetzt wird, ist Thema des folgenden Abschnitts.

4.1.3 Prüfung von Befristungsmöglichkeiten für neue Vorschriften

Die Prüfung der Befristungsmöglichkeiten für Regierungsentwürfe von neuen Rechtsvorschriften liegt in allen Bundesländern im Zuständigkeitsbereich des jeweilig federführenden Fachressorts. In zwölf Bundesländern ist sie formal im Rahmen von Geschäftsordnungen oder anderen Vorschriften verankert (Tab. 9). Eine Überprüfung der Angaben der Ressorts zu den Befristungsmöglichkeiten findet in vielen Bundesländern durch zentrale Normprüfstellen statt. Die Normprüfstellen haben die Aufgabe, Normen auf bestimmte Qualitätskriterien wie Rechtmäßigkeit, Verständlichkeit, Wirksamkeit und auf die Möglichkeit für einen Bürokratieabbau zu überprüfen. Sie sind organisatorisch überwiegend entweder den Staatskanzleien zugeordnet oder innerhalb der Innenministerien angesiedelt. In einigen Bundesländern, z. B. in Bayern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, sind als Entscheidungsträger (zusätzlich) besondere Ausschüsse oder Gremien eingerichtet worden, die res-

²¹ Sächsisches Gesetz zur Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften (Sächsisches Verwaltungsvorschriftengesetz – SächsVwVorG) vom 10.02.2006, §§ 3 und 4.

²² Schriftliche Auskunft Bayerische Staatskanzlei, März 2010.

²³ Gemeinsame Geschäftsordnung II Mecklenburg-Vorpommern vom 2. Dezember 2008, § 3 (6).

²⁴ <http://www.verwaltungsreform-bw.de/servlet/PB/menu/1200057/index.html> (Zugriff am 23.03.2010).

sortübergreifend zusammengesetzt sind, um deren Status als Instanzen, welche Normen unabhängig von Ressortinteressen auf Kriterien wie Verständlichkeit, Wirksamkeit und Bürokratieabbaupotential überprüfen, zu unterstreichen. Meist sind in diesen Gremien leitende Beamte aus ausgewählten Ressorts – häufig dem Innen- und Justizressort sowie der Staatskanzlei – vertreten (Staatssekretäre oder Abteilungsleiter), in Berlin auch pensionierte Beamte. In Baden-Württemberg wird die Überprüfung von Bürokratieabbaupotentialen durch das „Büro des Regierungsbeauftragten für Bürokratieabbau“ (Ombudsmann Bürokratieabbau²⁵) übernommen.

In fast allen Bundesländern, in denen die Prüfung von Befristungsmöglichkeiten für neue Gesetze oder Rechtsverordnungen der Landesregierung obligatorisch ist, ist auch die Zusendung der Regelungsentwürfe an die Normprüfstellen im Rahmen der Ressortabstimmung²⁶ verpflichtend vorgeschrieben. Lediglich in Baden-Württemberg ist die Zusendung an das „Büro des Regierungsbeauftragten für Bürokratieabbau“ bisher freiwillig, die Verankerung einer entsprechenden Vorlagepflicht in der Vorschriftenanordnung ist aber geplant. Ob auch Verwaltungsvorschriften der Normprüfung unterzogen werden, ist unterschiedlich. In einigen Bundesländern (z. B. Brandenburg) erfolgt dies anlassbezogen für einzelne Verwaltungsvorschriften, in anderen Bundesländern ist die Prüfung verpflichtend für alle Verwaltungsvorschriften, die publiziert werden (z. B. Niedersachsen²⁷, Nordrhein-Westfalen). In Hessen werden sowohl zu veröffentlichende als auch nicht zu veröffentlichende Verwaltungsvorschriften überprüft.²⁸

In den Normprüfstellen werden die Entwürfe – meist auf der Basis von Prüflisten, die von den Ressorts ausgefüllt werden – nach verschiedenen Kriterien durchgesehen. In Ländern mit genereller Befristungspflicht müssen Ausnahmen von der Befristung vom zuständigen Ressort begründet werden, in Hessen und Nordrhein-Westfalen muss diese Begründung auf dem Gesetzesvorblatt und in der Gesetzesbegründung enthalten sein,²⁹ in Mecklenburg-Vorpommern ist sie Teil der Gesetzesbegründung.³⁰ Fragen an den Entwurfsersteller werden häufig telefonisch geklärt, Verbesserungsvorschläge³¹ entweder mündlich oder schriftlich kommuniziert. Fast immer wird nach Abschluss des Prüfprozesses eine schriftliche Stellungnahme abgegeben.

²⁵ Diese Aufgabe wurde zunächst vom Staatssekretär im Innenministerium wahrgenommen, seit 24.2.2010 ist der Staatssekretär im Finanzministerium für den Bürokratieabbau zuständig.

²⁶ In Nordrhein-Westfalen ist die Stabsstelle Ressortübergreifende Normprüfung bereits vor der Ressortabstimmung zu beteiligen – d. h. bereits beim Vorliegen eines Eckpunktepapiers bzw. der ersten Referentenfassung in der Fachabteilung. In Niedersachsen erfolgt die Befassung der Normprüfstelle bei Gesetzen nach der Ressortabstimmung und vor der Kabinettsbefassung, bei Ministerverordnungen nach Verbandsbeteiligung, in der Praxis manchmal auch früher.

²⁷ Hier wird für alle Verwaltungsvorschriften, die veröffentlicht werden sollen, eine sog. „kleine Normprüfung“, u. a. im Hinblick auf das Kriterium Befristung, durchgeführt (schriftliche Auskunft der Niedersächsischen Staatskanzlei vom März 2010). Außerdem werden alle Zuwendungsrichtlinien anhand einer Prüfliste einem besonderen Prüfverfahren unterzogen. Die Zuwendungsrichtlinien sind zudem regelmäßig im Hinblick auf ihre Wirksamkeit zu evaluieren (Kabinettsbeschluss vom 30. Mai 2000; Niedersächsische Staatskanzlei: Hinweise zu Inhalt und Gestaltung von Zuwendungsrichtlinien, Ziffer 7).

²⁸ Schriftliche Auskunft Staatskanzlei Hessen, März 2010.

²⁹ GGO Hessen, Anlage 1 zu § 38 und § 59 (1) Satz 4; GGO Nordrhein-Westfalen, § 111 (2); Verfahrenspapier Befristungsmanagement / Redaktionelle Vorprüfung & Ressortübergreifende Normprüfung des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen.

³⁰ GGO II Mecklenburg-Vorpommern, § 6 (2).

³¹ Auch in Bundesländern ohne generelle Befristungsregel werden in diesem Verfahren selektiv Befristungen durch die Normprüfstellen vorgeschlagen (z. B. in Bayern).

Eine Transparenzpflicht über die Ergebnisse der Normprüfung gibt es nicht in allen Bundesländern. So müssen die Prüfergebnisse z. B. in Baden-Württemberg bisher nicht in der Kabinettsvorlage erwähnt werden. Zukünftig soll eine entsprechende Darstellung in der Vorschriftenanordnung verankert werden. In Niedersachsen hingegen müssen nach § 40 GGO ungeklärte Konflikte mit der Normprüfstelle in der Staatskanzlei sowie Lösungsvorschläge in der Kabinettsvorlage (im Falle eines Gesetzes oder einer Verordnung der Landesregierung) oder in der Vorlage für die Ministerin oder den Minister (im Falle der Verordnung eines Ministeriums) dargestellt werden. In Hessen und Nordrhein-Westfalen sind die Ergebnisse der Normprüfung stets in der Kabinettsvorlage zu vermerken. Falls keine Einwände bestehen bzw. Einvernehmen hergestellt werden kann, wird in Nordrhein-Westfalen in der Kabinettsvorlage vermerkt, dass die Stabsstelle Ressortübergreifende Normprüfung kein Votum abgibt. In Hessen findet sich die Formulierung, dass die Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung, die hessische Normprüfstelle, keine Einwendungen erhoben hat. Falls in Konflikten mit einem Fachressort keine Einigung erzielt wird, kann die Stabsstelle Ressortübergreifende Normprüfung in Nordrhein-Westfalen ein schriftliches Votum abgeben. Gemäß Kabinettsbeschluss vom 24.10.2006 muss dieses Votum der Kabinettsvorlage des federführenden Ressorts als Anlage beigefügt und der Konferenz der Staatssekretäre vorgelegt werden. Kann in der Konferenz der Staatssekretäre keine einvernehmliche Lösung gefunden werden, erfolgt eine Kabinettsbefassung. In Hessen ist das federführende Ressort verpflichtet, die Angelegenheit in das Kabinett einzubringen, sofern Einvernehmen mit der hessischen Normprüfstelle nicht hergestellt werden kann. Dies gilt auch für Dissensfälle bei Verordnungen der Fachministerinnen und Fachminister sowie bei Verwaltungsvorschriften. Diese Regelungen wirken in der Praxis eher antizipativ, sie werden selten tatsächlich angewendet. Eine Kabinettsbefassung erfolgte in Nordrhein-Westfalen seit Etablierung der ressortübergreifenden Normprüfung im Januar 2007 nur in einem einzigen Fall, Ähnliches wird auch für Hessen berichtet. Auch eine Eskalation ist eher selten: Eine Einigung auf Arbeitsebene erfolgte in 97 % der Fälle.³² Das Verfahren in Nordrhein-Westfalen orientiert sich weitgehend am Verfahren der Normprüfung in Bayern, die dort bereits im Jahr 2003 durch die Einrichtung einer Zentralen Normprüfstelle in der Staatskanzlei und die Einsetzung eines Normprüfungsausschusses etabliert wurde.³³ Die Erfahrungen in Bayern mit der Normprüfung sind identisch mit denen in Nordrhein-Westfalen.³⁴

Im Saarland besitzt die Arbeitsgruppe „Verwaltungsvorschriften und Standards“ ebenfalls besondere Kompetenzen für den Konfliktfall. Falls Konflikte mit den Fachressorts nicht ausgeräumt werden können, ist sie ermächtigt zu veranlassen, dass das Ressort den Ministerrat befragen muss, bevor die Verwaltungsvorschrift in Kraft treten kann. In der Praxis ist dieser Fall in den letzten zehn Jahren nicht einmal eingetreten, auch hier ist die Wirkung eher antizipativ.

³² Richter, Daniela (2009): Zwei Jahre ressortübergreifende Normprüfung in Nordrhein-Westfalen – ein erstes Resümee, in: NWVBl. Heft 5/2009, S. 173–180.

³³ Das Verfahren der Normprüfung wird im Einzelnen in § 6 der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung geregelt.

³⁴ Schriftliche Auskunft Bayerische Staatskanzlei, März 2010.

4.1.4 Kriterien und Ausnahmeregelungen für die Befristung

In den Bundesländern mit genereller Befristungspflicht sind in der Regel bestimmte Typen von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften von der Befristungsregel ausgenommen. In den meisten Ländern sind diese Ausnahmen in Mitteilungen der Landesregierung oder in verwaltungsinternen Rundschreiben oder Vorschriften schriftlich fixiert,³⁵ teils handelt es sich aber auch einfach um „interne Verwaltungspraxis“³⁶. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Ausnahmeregelungen in den einzelnen Ländern.

Tabelle 10: Ausnahmeregelungen in den Bundesländern

	HB	HE	MV	NI	NRW	SL	SH	TH
Umsetzung von EU-Recht	✓		✓	✓			✓	✓
Umsetzung von Bundesrecht	✓		✓	✓			✓	✓
Verfassungsvorschriften	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Staatsverträge	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Änderungsgesetze	✓	✓		✓				
Zeitgesetze	✓	✓		✓		✓		✓
Sicherstellung Funktionsfähigkeit des Staates				✓				✓
Zuständigkeitsbestimmungen oder Gebührenregelungen				✓			✓	✓
Besonderer Vertrauensschutz				✓				
Organisationsrechtliche Sachverhalte			✓					
Errichtung von Behörden							✓	
Gesamtanzahl:	6	4	5	9	2	3	4	7

Quelle: Eigene Darstellung.

In Hessen, Niedersachsen, im Saarland und in Thüringen gibt es darüber hinaus spezifische Ausnahmekataloge für die Befristung von Verwaltungsvorschriften. In Hessen existieren insgesamt vierzehn Ausnahmeregelungen, u. a. für Steuervorschriften und Vorschriften, die allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 (2) GG (Bundesauftragsverwaltung) ersetzen. Laut dem Gemeinsamen Runderlass der Niedersächsischen Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 15.11.2005, Ziffer 5, sind von der begrenzten Geltungsdauer ausgenommen:

³⁵ Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 07.12.04, Drucksache 16/270 S; Gemeinsame Anordnung zur Bereinigung der für die Geschäftsbereiche des Ministerpräsidenten und der Ministerinnen und Minister erlassenen Verwaltungsvorschriften vom 28. November 2000; GGO II Mecklenburg-Vorpommern, § 3 (6); Rundschreiben der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 11.3.2004; Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein vom 16.12.2003; Justizministerium Thüringen: Bürokratieabbau in Thüringen – Teil II. Erfahrungen mit dem Befristungskonzept, S. 4.

³⁶ Interview 1 Saarland, März 2010.

- Verwaltungsvorschriften, die die Errichtung oder Aufgaben von Behörden oder Einrichtungen des Landes bestimmen oder mit denen Zuständigkeiten begründet, übertragen oder verändert werden,
- Verwaltungsvorschriften, mit denen zusammenfassend Regelungen zum Vollzug einzelner Gesetze und Verordnungen (Durchführungs- oder Ausführungsbestimmungen) erlassen werden,
- Verwaltungsvorschriften zum bundeseinheitlichen Vollzug in den Ländern,
- Verwaltungsvorschriften zum Vollzug von Bundesauftragsverwaltung.

Im Saarland sind gemäß Ministerratsbeschluss vom 12. Januar 1999 Steuerverwaltungsvorschriften, Statistikverwaltungsvorschriften und Geschäftsverteilungspläne von der Befristung ausgenommen. In Thüringen werden Verwaltungsvorschriften nicht befristet, wenn es sich um bundeseinheitliche oder länderübergreifende Vorschriften handelt, die überwiegend unverändert von den Ländern in Geltung gesetzt werden. Ausgenommen von der Befristungspflicht sind außerdem Fördervorschriften, die im Rahmen bundeseinheitlicher, länderübergreifender Förderprogramme oder im Zuge von EU-Förderprogrammen erlassen werden, sowie Verwaltungsvorschriften, deren Wirkung auf einen einmaligen Akt beschränkt ist.³⁷

Neben den Ausnahmekriterien (Negativkriterien) gibt es z. B. in Niedersachsen auch Empfehlungen dazu, in welchen Fällen Befristungen angebracht sind (Positivkriterien). Eine regelmäßige Befristung wird empfohlen für:³⁸

- Gesetze, deren Auswirkungen nicht durch Gesetzesfolgenabschätzungen belegt sind,
- Gesetze, die aus politischen Gründen nochmals gezielt überprüft werden sollen oder deren Wirksamkeit nicht genügend eingeschätzt werden kann,
- Übergangsregelungen und
- Experimentierklauseln.

In Mecklenburg-Vorpommern sind Befristungen vorgegeben für Vorschriften, die nur für einen vorübergehenden Zweck erforderlich sind.³⁹ Ähnliche Einschätzungen wurden auch in den Interviews geäußert. Befristungen seien sinnvoll für Pilotprojekte, Experimentiergesetze, Gesetze mit Modellcharakter sowie für Rechtsvorschriften mit unsicheren Wirkungen.⁴⁰ Auf die Frage, ob sich bestimmte Regulierungsfelder oder -formen besonders für Befristungen eignen, antworteten die meisten Interviewpartner/-innen, dass dies ihren Erfahrungen nach nicht der Fall sei. Genannt wurden jedoch Subventionen. Befristungen und die damit verbundenen Evaluationen könnten hier genutzt werden, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis abzuschätzen und Terminierungs-Koalitionen argumentativ zu stärken.

³⁷ Schriftliche Auskunft Thüringer Justizministerium, März 2010.

³⁸ Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004.

³⁹ Gemeinsame Geschäftsordnung II Mecklenburg-Vorpommern vom 2. Dezember 2008, § 3 (6).

⁴⁰ Interviews Bayern, Bremen, Hessen, Februar/März 2010.

4.1.5 Verfahren vor Befristungsablauf und Evaluation

Vor Befristungsablauf sind die Ressorts in einigen Bundesländern (z. B. Hessen, Saarland, Thüringen) angehalten, erneut eine Prüfliste auszufüllen, welche häufig ähnliche Kriterien abfragt wie die Ex-ante-Folgenabschätzung. Die Prüflisten und die Aussagen zum weiteren Umgang mit der Befristung werden in der Regel von denselben Stellen geprüft, die auch für die reguläre Normprüfung für neue Regierungsentwürfe (Ex-ante-Verfahren) zuständig sind.

Teilweise erfolgt einige Zeit vor Befristungsablauf eine ‚Erinnerung‘ durch die Normprüfstellen oder zuständigen Referate. So werden die Ressorts in Baden-Württemberg, wo eine generelle Befristungspflicht für Verwaltungsvorschriften besteht, ein halbes Jahr vor Befristungsablauf daran erinnert.⁴¹ In Hessen werden die Ressorts bereits zwei Jahre vor Ablauf der Befristung von der Rechtsabteilung der Staatskanzlei darüber in Kenntnis gesetzt. 18 Monate vor Fristablauf müssen die befristeten Rechtsvorschriften der hessischen Normprüfstelle unter Beifügung eines entsprechenden Evaluationsbogens (Anlage 5 zu §§ 59, 66 GGO) vorgelegt werden. Die Normprüfstelle kann bei Bedarf ergänzende Informationen anfordern. Ein ähnliches Verfahren gilt auch für Verwaltungsvorschriften.⁴² In Mecklenburg-Vorpommern muss nach § 2 GGO II „jedes Ressort (...) zu Beginn jeder Legislaturperiode eine Übersicht der geplanten Rechtsetzungsvorhaben vorbereiten und der Staatskanzlei zur Verfügung stellen. Die Übersicht enthält auch die Ablaufdaten befristeter Rechtsvorschriften und ist in geeigneten Zeiträumen zu aktualisieren. Die Staatskanzlei übersendet die Übersichten zu Koordinierungszwecken an die Ressorts.“

In Nordrhein-Westfalen stellt das Innenministerium zum Zweck der Terminkontrolle im Umgang mit Befristungen den Ressorts ein elektronisches Instrument zur Fristenkontrolle zur Verfügung (§ 111 Ziffer 5 GGO). Art. 122 des Fünften Gesetzes zur Befristung des Landesrechts vom 5. April 2005 sieht außerdem vor, dass die Nordrhein-Westfälische Landesregierung dem Landtag jährlich alle Gesetze benennt, die zum Zweck der Evaluierung eine Verfallsklausel oder eine Berichtspflicht aufweisen und deren Befristung innerhalb des nächsten oder übernächsten Jahres ausläuft. Die tabellarische Listen aller auslaufenden Rechtsnormen enthaltenden Berichte beinhalten darüber hinaus für jede Rechtsvorschrift einen kurzen Vorschlag zum weiteren Umgang mit der Befristung sowie zur geplanten Evaluation (z. B. „Verlängerung der Befristung durch Mantelgesetz“, „Aufhebung der Befristung“ mit jeweils einer kurzen Begründung, „Evaluation des Gesetzes wird 2010 erfolgen“, „Das Gesetz kann entfallen“ oder „Der Bericht wird rechtzeitig vorgelegt werden“⁴³). Diese Berichtspflicht führt dazu, dass der Landtag längere Zeit vor Befristungsablauf über den geplanten Umgang der Landesregierung mit der auslaufenden Befristung informiert wird und ggf. intervenieren kann.

In Niedersachsen stellt das zuständige Referat in der Staatskanzlei den Ressorts am Anfang eines jeden Jahres elektronische Übersichtslisten mit denjenigen Verwaltungsvorschriften zur Verfügung, die routinemäßig zum Ablauf des Jahres außer Kraft treten werden. Damit soll den Ressorts frühzeitig die Gelegenheit gegeben werden, die weitere Notwendigkeit der einzelnen Verwaltungsvorschrift zu prüfen und ggf. noch rechtzeitig eine aktualisierte Verwal-

⁴¹ Interview Baden-Württemberg, März 2010.

⁴² Gemeinsame Anordnung vom 28. November 2000, StAnz. 2001 S. 506I; Interview Hessen, März 2010.

⁴³ Vierter Bericht der Landesregierung an den Landtag zur Befristung von Gesetzen und Rechtsverordnungen vom 30. März 2009.

tungsvorschrift neu zu erlassen. In Ausnahmefällen wird auch eine Verlängerung um bis zu zwei Jahre zugelassen, aber dies wird sehr restriktiv gehandhabt.⁴⁴ Für Gesetze legt das Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004 fest, dass die Überprüfung auslaufender Gesetze zeitlich so rechtzeitig einzuleiten und durchzuführen ist, dass eine Anschlussregelung ohne zeitliche Unterbrechung erreicht werden kann. Spätestens sechs Monate vor Befristungsablauf sind die Gesetzentwürfe dem Landtag zuzuleiten. Hinter dieser Regelung steht die Auffassung, dass es „mit dem Sinn einer Befristung nicht vereinbar [wäre], wenn spätere Verlängerungsgesetze nur ‚durchgewinkt‘ würden. Die für die Aufgabe jeweils federführenden Ministerien werden daher vor der Einleitung der Entscheidung der Landesregierung und der parlamentarischen Beratung über eine Verlängerung eine grundlegende Evaluierung der gesamten Gesetzesmaterie sicherzustellen haben.“

Für die Evaluation der auslaufenden Rechtsvorschriften sind die jeweils federführenden Fachressorts zuständig. Externe Evaluationen sind in allen Bundesländern selten. Während die Einbeziehung nachgeordneter Behörden, z. B. des Statistischen Landesamtes, relativ weit verbreitet ist, werden Evaluationen nur in Einzelfällen an externe Wissenschaftler oder Institute vergeben. Umfassende Evaluationen, wie sie in einigen Bundesländern zum Informationsfreiheitsgesetz oder zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens durchgeführt wurden, bilden eine Ausnahme. In der Regel wird davon ausgegangen, dass das federführende Ressort ‚seine Rechtsvorschriften‘ dauerhaft beobachtet und durch Eingaben von Bürgern, Unternehmen oder Interessenverbänden recht gut darüber informiert ist, welche Probleme es in der Praxis gibt. Generelle Standards für Evaluationen sind in keinem Bundesland verpflichtend anzuwenden, vereinzelt sind in Prüflisten oder in der GGO jedoch Kriterien für die Evaluation festgelegt. So muss beispielsweise in Hessen laut Anlage 5 GGO der von den Ressorts auszufüllende Evaluationsbogen u. a. Aussagen zur Zielerreichung, zu den Nebenwirkungen und unbeabsichtigten Nebenfolgen, zum Potential für mehr Effektivität oder Effizienz, zum Änderungsbedarf aufgrund von Rechtsprechung sowie zu den Personal-, Sach- und Verfahrenskosten bei staatlichen Behörden, bei kommunalen Behörden, bei Bürgern, Unternehmen oder sonstigen Normadressaten enthalten. In Mecklenburg-Vorpommern legt § 3 (6) GGO II fest: „Ist eine Verlängerung [einer Vorschrift] notwendig, ist zu prüfen, ob Änderungen zur Erhöhung der Wirksamkeit oder der Wirtschaftlichkeit der Vorschrift notwendig sind; diese sind gegebenenfalls vorzunehmen.“ In Niedersachsen soll die Evaluation der Ressorts v. a. darauf eingehen, „ob und inwieweit das normative Regelungsziel erreicht worden ist und auch künftig erreicht werden kann. Es ist darzulegen, dass das Regelungsziel nicht auf weniger aufwändige Weise erreicht werden kann. Auf eine zeitgleich vorgenommene Gesetzesfolgenabschätzung mit entsprechenden Aussagen kann verwiesen werden.“⁴⁵

Evaluationsberichte werden in keinem Bundesland standardmäßig publiziert. Ausnahmen bilden Berichte zur Wirkung von einzelnen Gesetzen, die manchmal vom Landtag eingefordert werden und als Landtags-Drucksachen erscheinen.

⁴⁴ Schriftliche Auskunft Niedersächsische Staatskanzlei, März 2010.

⁴⁵ Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004.

4.1.6 Resultate

Der Anteil der befristeten Rechtsvorschriften an allen Rechtsnormen ebenso wie der Umgang mit befristeten Rechtsnormen bei Befristungsablauf unterscheidet sich – auch innerhalb der Bundesländer mit genereller Befristungsklausel – erheblich. In allen Bundesländern mit genereller Befristungspflicht für Gesetze und Rechtsverordnungen gibt es (meist interne) Datenbanken zum Befristungsmanagement und zum Monitoring. Im Saarland existiert eine solche (öffentlich zugängliche) Datenbank mit zusätzlichen Servicefunktionen⁴⁶ (ELVIS – **E**lektronisches **V**erwaltungsvorschriften **I**nformationssystem **S**aarland) auch für Verwaltungsvorschriften.

Betrachtet man zunächst den Anteil der befristeten Rechtsnormen, so fällt auf, dass diejenigen Bundesländer mit ressortübergreifender organisatorischer Institutionalisierung der Befristungsprüfung und mit relativ wenigen Ausnahmeregeln besonders viele Befristungen aufweisen. So sind in Hessen 58 % der Gesetze, 64 % der Rechtsverordnungen und fast alle Verwaltungsvorschriften befristet.⁴⁷ In Nordrhein-Westfalen sind sogar 72 % der Gesetze und Rechtsverordnungen befristet, wobei hier die abweichende Definition zu beachten ist (Befristung = Berichtspflicht oder Verfallsklausel).⁴⁸ Die Befristungsregel wird auch auf sich selbst angewendet: Laut § 111 Ziffer 6 der GGO in Nordrhein-Westfalen endet „die Verpflichtung der Ministerien, eine Befristung vorzusehen, (...) mit Ablauf des Jahres 2011. Auf der Grundlage einer Evaluierung ist rechtzeitig darüber zu entscheiden, ob diese Verpflichtung fortbestehen soll.“ Auch im Saarland sind in den letzten Jahren ein Großteil der neu erlassenen Gesetze und Rechtsverordnungen und fast alle Verwaltungsvorschriften befristet worden.⁴⁹

In Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein liegen die Zahlen auf deutlich niedrigerem Niveau. In Bremen wurden in den Jahren 2005 und 2006 35 von 136 Gesetzen und Rechtsverordnungen befristet (26 % Befristungen). Dies wird damit begründet, dass die Mehrzahl der Normen nicht befristet werden konnte, „weil sie Bundes- bzw. EU-Recht umsetzen musste. In anderen Fällen handelte es sich bereits um Änderungsgesetze.“⁵⁰ In Schleswig-Holstein sind 21 % der Rechtsverordnungen befristet.⁵¹ In Niedersachsen lag der Anteil der befristeten Gesetze und Rechtsverordnungen zwischen 2003 und 2009 an allen in diesen Jahren von der Landesregierung verabschiedeten Rechtsvorschriften bei durchschnittlich 6 %, wobei die Jahreswerte zwischen 3 % (2007) und 8 % (2005 und 2006) schwanken. Von allen zum Stichtag 1. Januar 2010 gültigen Verwaltungsvorschriften in Niedersachsen sind 44 % befristet.⁵² Der niedrige Anteil befristeter Gesetze und Rechtsverordnungen in Niedersachsen ist zum einen durch die umfangreichen Ausnahmeregelungen zu erklären, aber auch dadurch, dass eine sparsame Nutzung des Instrumentes politisch gewollt ist:

⁴⁶ So ermöglicht ELVIS etwa eine unmittelbare elektronische Kontaktaufnahme zu allen zuständigen Bearbeitern, bietet einen Newsletterdienst usw.

⁴⁷ Stand: 1. Januar 2010. Ohne Rechtsvorschriften der Kommunen sowie aus dem nachgeordneten Bereich der Ministerien und der Staatskanzlei, ohne Zustimmungsgesetze zu Staatsverträgen und Lehrplanverordnungen des Kultusministeriums. Schriftliche Auskunft Staatskanzlei Hessen.

⁴⁸ Richter, Daniela (2009): Zwei Jahre ressortübergreifende Normprüfung in Nordrhein-Westfalen – ein erstes Resümee, in: NWVBl. Heft 5/2009, S. 173-180

⁴⁹ Interview 1 Saarland.

⁵⁰ Senatskanzlei Bremen u. a. (2008): Bürokratieabbau in Bremen. Das Land Bremen geht neue Wege, S. 5.

⁵¹ Schriftliche Auskunft Innenministerium Schleswig-Holstein, März 2010.

⁵² Stand: 23. März 2010. Schriftliche Auskunft Niedersächsische Staatskanzlei.

„Die Beratungskapazität des Landtags ist nur begrenzt, und der Landtag darf durch sich wiederholende Beratungen befristeter Gesetze für die Beratung neuer Gesetze mit aktuellen politischen Vorhaben nicht blockiert werden. Es entspricht auch der Intention einer Befristungsregelung, dass vor deren Ablauf nicht nur allein über eine Verlängerung der Geltungsdauer entschieden wird, sondern dass die befristeten Stamm-Gesetze aufgrund einer Evaluierung prinzipiell vollständig überprüft werden, um Beharrungstendenzen entgegenzuwirken.“⁵³

Befristungen sollen also nur dann eingesetzt werden, wenn tatsächlich auch eine umfassende Evaluation durchgeführt wird und eine parlamentarische Debatte stattfinden kann. Dies ist jedoch nur für einen kleinen Teil aller Gesetze möglich, eine umfassende Nutzung des Instrumentes Befristung führt zum bloßen ‚Durchwinken‘ von Verlängerungsgesetzen.

Das Phänomen des ‚Durchwinkens‘ von Verlängerungsgesetzen, meist in Form von umfassenderen Artikelgesetzen, ist in der Tat ein empirisch anzutreffendes Phänomen. So wurden beispielsweise in Bremen beim Auslaufen der ersten Tranche befristeter Rechtsnormen die meisten Vorschriften ohne Änderungen auf weitere fünf Jahre befristet (31 von 47 Rechtsnormen = 66 %), für weitere acht Rechtsnormen wurde die Befristung aufgehoben (17 %). Acht Rechtsnormen traten außer Kraft (17 %), und keine einzige Rechtsnorm wurde nach einer Evaluation überarbeitet und in geänderter Fassung verlängert.⁵⁴

Anders sehen die hessischen Ergebnisse aus: Von insgesamt 163 Hessischen Landesgesetzen und 378 Rechtsverordnungen, deren Befristung zwischen 2005 und 2009 auslief, traten knapp ein Viertel der Gesetze und 29 % der Rechtsverordnungen nach Befristungsablauf außer Kraft oder wurden aufgehoben, ein Drittel der Gesetze und 37 % der Rechtsverordnungen wurden ohne oder nur mit geringfügigen Änderungen verlängert. Die übrigen 42 % der Gesetze und 34 % der Rechtsverordnungen wurden nach der Evaluation überarbeitet und mit Änderungen verlängert.⁵⁵ Parlamentarische Debatten zu den Verlängerungsgesetzen waren trotzdem eher selten. Eine stichprobenartige Untersuchung von 34 Hessischen Landesgesetzen, deren Befristung 2009 ablief, durch die Autoren des vorliegenden Gutachtens ergab, dass die Mehrheit dieser Gesetze (70 %) ohne parlamentarische Debatte verlängert wurde. Zu den übrigen Gesetzesvorlagen fand eine Debatte statt, in sieben Fällen führte diese Debatte dazu, dass Änderungen an der Gesetzesvorlage vorgenommen wurden.⁵⁶

4.1.7 Befristungen und Bürokratieabbau

Die Frage, ob die Befristung von Rechtsnormen ein geeignetes Instrument zur Verfolgung von Bürokratieabbauzielen sei, wurde in den Interviews sehr kontrovers beantwortet. Einige Interviewpartner/-innen vertraten die Ansicht, dass generelle Befristungen v. a. zusätzlichen bürokratischen Aufwand verursachten, der in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehe. Das Neuerlassen von Vorschriften sei für die Verwaltung immer arbeitsaufwändig, weil umfangreiche Beteiligungen erforderlich seien. Insbesondere wurde argumentiert, dass

⁵³ Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004.

⁵⁴ Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 10. November 2009: Drittes Ortsgesetz zur Bereinigung des bremischen Rechts, Drs. 17/416 S vom 10.11.2009.

⁵⁵ Schriftliche Auskunft Staatskanzlei Hessen.

⁵⁶ Um zu klären, inwiefern im Zusammenhang mit auslaufenden Befristungen parlamentarische Debatten stattfinden und darauf basierend Änderungen in Rechtsnormen durchgeführt werden, erfolgte für den Fall Hessen zusätzlich eine stichprobenartige Auswertung der parlamentarischen Dokumentation des Gesetzgebungsverfahrens für insgesamt 34 Gesetze aus dem Jahr 2009. Die Darstellung der internationalen Erfahrungen beruht primär auf der Auswertung von Regierungsberichten, Dokumenten und wissenschaftlichen Publikationen zu den entsprechenden Ländern.

Verlängerungsautomatismen entstünden. Befristungen liefen zu einem fixen Termin aus, der oft nicht passfähig zu den „natürlichen“ Prozessen des politischen Agenda-Setting, der Politikformulierung und -entscheidung sei. Wenn eine Befristung auslaufe, ständen häufig andere dringende politische Fragen auf der Agenda. Damit niemand widerspreche, werde meist nicht einmal „ein Wort“ verändert.⁵⁷ Zudem führe die Neuthematisierung von politischen Konflikten durch Befristungsablauf in der Praxis eher dazu, dass „draufgesattelt“ werde, als dass die Regelungsdichte von Normen und bürokratische Vorgaben reduziert würden. Fachvertreter und Regulierungsbefürworter nutzten die Chance des Befristungsablaufs, um ihre Forderungen anlässlich der Gesetzesberatung erneut vorzutragen; nur in ausgewählten Fällen sei eine Befristung sinnvoll.⁵⁸ Für den thüringischen Fall wurde außerdem konstatiert, dass die durch Befristungen bedingte Abschaffung von Gesetzen und Rechtsverordnungen selten sei.⁵⁹ Auch in Landtags-Debatten wird zuweilen beklagt, dass Befristungen nicht zur Durchführung von vernünftigen Evaluationen führten und dass die Exekutive Befristungsaufhebungen oder Verlängerungsautomatismen nicht mit genügend Sachargumenten untermauere.⁶⁰

Andere Interviewpartner/-innen beurteilten das Instrument Befristung deutlich positiver. Hervorgehoben wurden die Umkehr der Beweislast, die positiven Bürokratieabbaueffekte durch die Tätigkeit der ressortübergreifenden Normprüfstellen (auch durch verstärkte Antizipation des Themas Bürokratieabbau in den Ressorts) und das systematische Außer-Kraft-Treten unnötiger Vorschriften.⁶¹ Zudem würden die politischen Ziele des Bürokratieabbaus und der Normverschlinkung als eigene Faktoren im Widerstreit der politischen Ziele wahr- und ernst genommen. Früher wurden diese als zu vernachlässigende Positionen eingeschätzt und gering geachtet.⁶²

4.2 Bundesebene

Wenngleich die Befristung von Gesetzen im Kontext der Debatte um bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in jüngster Zeit verstärkt diskutiert wird, handelt es sich keineswegs um ein für die Bundesebene unbekanntes Verfahren. Im Gegenteil: Die Befristung von einzelnen Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Vorschriften wird durch den Bund schon lange praktiziert. Allerdings – und dies ist ein Kernelement der aktuellen Reformbemühungen – blieb eine systematische Nutzung dieses Instrumentes im Rahmen eines formalisierten Prüfprozesses bisher aus.

Zwar muss bereits seit mehreren Jahren laut GGO in der Begründung zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung erläutert werden, „ob das Gesetz befristet werden kann“ (§ 43 (1)) und „ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind“ (§ 44 (4)). In der Praxis spielten

⁵⁷ Interviews Bayern, Baden-Württemberg, Bremen (Interview 2), Niedersachsen (März 2010).

⁵⁸ Interview Bayern, März 2010.

⁵⁹ Justizministerium Thüringen: Bürokratieabbau in Thüringen – Teil II. Erfahrungen mit dem Befristungskonzept, S. 3.

⁶⁰ Z. B. Baden-Württemberg LT-Drs. Nr. 14/4540.

⁶¹ Interviews Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland.

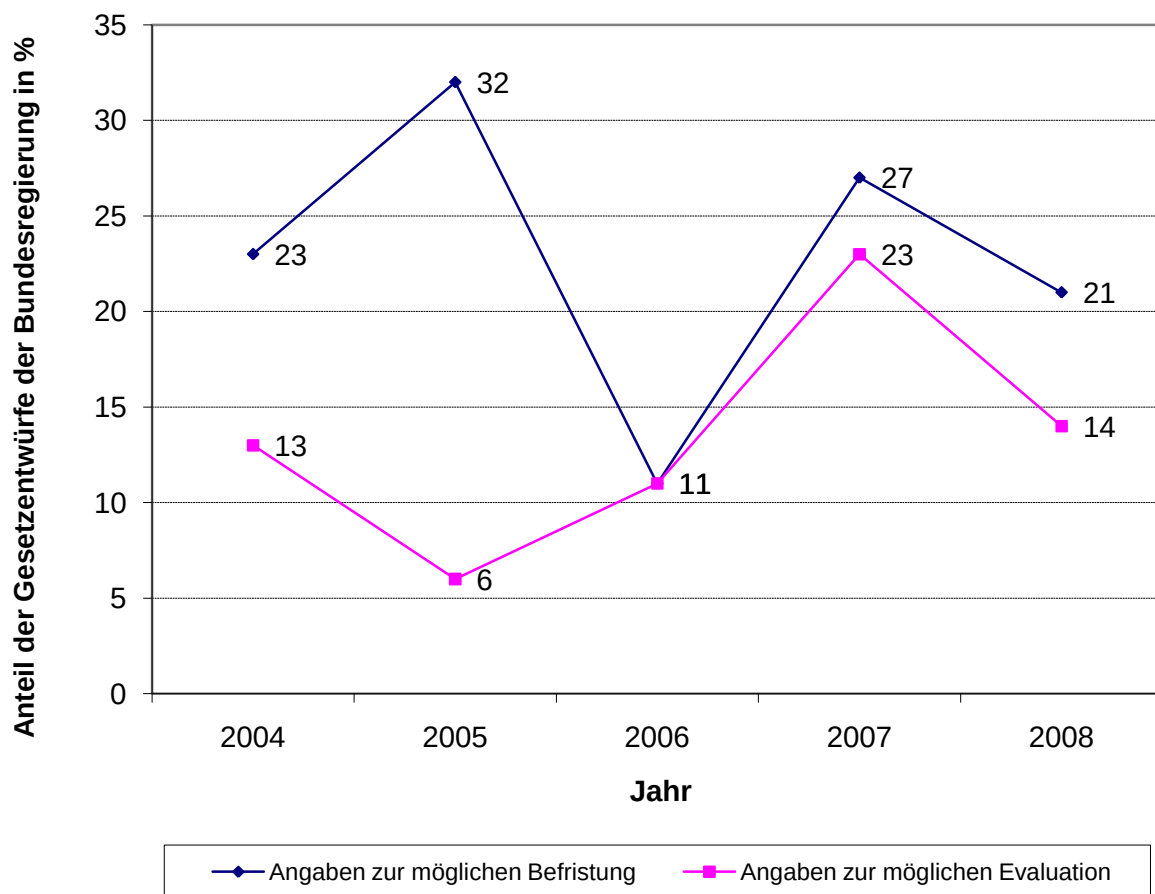
⁶² Vortrag Dr. Klaus Schönenbroicher (Innenministerium Nordrhein-Westfalen), Workshop „Sunset Legislation“ der Bertelsmann Stiftung am 12. März 2010 in Berlin.

diese Regelungen bisher jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Eine Untersuchung aller Gesetzentwürfe der Bundesregierung aus den Jahren 1999, 2003 und 2006 (Veit 2010) zeigte, dass nur wenige Entwürfe Aussagen zur Befristung enthielten oder ausdrücklich für eine Evaluation vorgesehen waren:

- *Befristung*: Wenn im Gesetzesvorblatt oder in der -begründung Angaben zur Befristung enthalten waren, dann war dies häufig die Aussage, dass eine Befristung nicht möglich sei, z. B. weil EU-Vorgaben dies nicht erlaubten. 1999 enthielten 4 % der Gesetzentwürfe eine Aussage zum Thema Befristung, 2003 12 % und 2006 11 %. Unterschiede zwischen den Ministerien sind nicht zu erkennen.
- *Evaluation*: Der Anteil der Fälle, in denen eine nachträgliche Überprüfung der Gesetzeswirkungen laut Gesetzesbegründung ausdrücklich vorgesehen war, lag 1999 bei 8 %, 2003 bei 9 % und 2006 bei 7 %. Aufgeschlüsselt nach Ministerien zeigten sich nur geringe Unterschiede. Lediglich das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit stellte eine Ausnahme dar – hier enthielten im Durchschnitt immerhin 30 % der Gesetzentwürfe eine Aussage zur Ex-post-Evaluation.

Der Bundesrechnungshof, welcher im Dezember 2009 ein „Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes“ erstellte, kam zu ähnlichen Ergebnissen (Bundesrechnungshof 2009). Die präsentierten Daten basieren auf einer Vollerhebung von 690 Gesetzesvorhaben der Bundesregierungen zwischen 2004 und 2008. Untersucht wurde u. a. die Umsetzung der GGO-Regelungen zur Befristungsprüfung und zur Ex-post-Evaluation. Der Bundesrechnungshof bewertete die bisherige Praxis als unzureichend. Im Durchschnitt der fünf untersuchten Jahrgänge enthielt nur ca. ein Fünftel der Gesetzentwürfe Aussagen zur Befristung, wobei die Jahreswerte zwischen 11 % (2006) und 28 % (2005) schwankten. Aussagen zur Evaluation waren noch seltener, sie fanden sich in ca. 14 % der Gesetzentwürfe. Hier streuten die Jahreswerte zwischen 6 % (2005) und 23 % (2007). Auf- oder Abwärtstrends sind nicht erkennbar (siehe Abb. 5).

Abbildung 5: Angaben zu Befristung und Evaluation in Gesetzentwürfen der Bundesregierung



Quelle: Bundesrechnungshof 2009.

Befristungs- und Evaluationsklauseln für einzelne Gesetze werden auf Bundesebene nur in Einzelfällen genutzt, aber nicht systematisch als Querschnittsinstrument der besseren Rechtsetzung in Betracht gezogen. Ungeachtet dessen gibt es durchaus einige prominente Beispiele für die Nutzung von Befristungs- und Evaluationsklauseln in Bundesgesetzen. Das Terrorismusbekämpfungsgesetz von 2002 wurde beispielsweise befristet, mit einer Evaluationsklausel versehen und im Januar 2007 durch das erneut auf fünf Jahre befristete und mit einer Evaluationsklausel versehene „Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ aufgehoben. Die Hartz-Gesetzgebung wurde umfassend evaluiert, allerdings ohne formale Evaluationsklausel in den Gesetzen, sondern durch einen gesonderten Entschließungsantrag des Bundestages. Ein weiteres Beispiel ist das SGB XI (Soziale Pflegeversicherung), das in § 10 (4) eine Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften „über die Entwicklung der Pflegeversicherung, den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland und die Umsetzung der Empfehlungen und Vorschläge des Ausschusses für Fragen der Pflegeversicherung“ enthält.

Insgesamt dominiert der Eindruck, dass die Verankerung von Evaluations- und Berichtspflichten ebenso wie die Nutzung des Instrumentes der Befristung in jüngerer Vergangenheit zugenommen hat (Konzendorf 2009, Jann et al. 2005b). So enthalten beispielsweise die „Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung“, welche im März 2006 per Kabinettsbeschluss verabschiedet wurden, die Klausel, dass neue Finanzhilfen nur noch befristet

ausgestaltet werden. Außerdem soll auch für bestehende und bisher nicht befristete Finanzhilfen nachträglich eine Befristung eingeführt werden. Im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom Herbst 2009 werden für zahlreiche Rechtsbereiche und politische Programme Evaluationen angekündigt.

Die Durchführung von Evaluationen auf Bundesebene liegt – genauso wie auf Länderebene – im Zuständigkeitsbereich des jeweils federführenden Ministeriums. In einigen Bereichen werden Evaluationen regelmäßig von sog. Ressortforschungseinrichtungen wie dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg oder dem Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in Strausberg durchgeführt (Barlösius 2008). Eine zentrale Stelle, die mit Evaluationsaktivitäten befasst ist und z. B. methodische Beratung zur Durchführung von Evaluationen anbietet, gibt es in der deutschen Ministerialverwaltung bisher ebenso wenig wie obligatorisch einzuhaltende Standards und Kriterien zur Ex-post-Evaluation von Rechtsvorschriften oder eine Website, auf der die intern und extern durchgeführten Evaluationen dokumentiert werden (Konzendorf 2009).

Wenn über das übliche Maß der „ministeriellen Dauerbeobachtung“⁶³ von Gesetzen hinaus Evaluationen durchgeführt werden, geht dies häufig auf Forderungen aus dem Bundestag zurück. Häufig sind diese Aufträge wenig präzise, so dass in den Ministerien oder von den externen Gutachtern zunächst geklärt werden muss, welche Inhalte nach welchen Kriterien evaluiert werden sollen. Die Evaluationsergebnisse werden anschließend meist in Form von Berichten dem Parlament vorgelegt. Über das im Einzelfall artikulierte parlamentarische Interesse hinausgehende Publikationspflichten für Gesetzesevaluationen existieren auf Bundesebene nicht. Insgesamt ist das Verfahren der Ex-post-Evaluation von Gesetzen und Rechtsverordnungen (auch im Vergleich zum Ex-ante-Bereich) wenig formalisiert und institutionalisiert. Gleichzeitig existieren nur wenige wissenschaftliche Studien über Umfang, Inhalt und Wirkungen von Evaluationen auf Bundesebene (vgl. Widmer/Leeuw 2009).

⁶³ Zur selben Problematik in den Bundesländern: Interviews Bayern und Niedersachsen, März 2010.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die vorherigen theoretischen und empirischen Analysen haben gezeigt, dass Befristungen (und damit verbundene Evaluationen) genutzt werden sollen, um Ziele der besseren Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus, möglicherweise aber auch andere politische Zielvorstellungen, systematisch in den Lebenszyklus von Gesetzen und Rechtsverordnungen zu integrieren. Der Zusammenhang zwischen politischen Zielen und der Nutzung des Instrumentes „Befristung“ soll im Folgenden näher beleuchtet werden, da dies der wichtigste Ausgangspunkt ist, um zu entscheiden, welche inhaltlichen Kriterien für die Prüfung von Befristungsmöglichkeiten (ex ante) und die Evaluation von Gesetzen (ex post) sinnvoll definiert werden können.

5.1 Befristungen und politische Zielsetzungen

Befristungen können verschiedene politische Zielvorstellungen unterstützen. Sie können beispielsweise eingesetzt werden, um eine politische Mehrheitsfindung und Kompromissbildung bei inter- oder innerparteilich umstrittenen Gesetzen oder Gesetzen, die in der öffentlichen Debatte sehr kontrovers diskutiert werden, zu erreichen. Befristungen können aber auch genutzt werden, um allgemeine Meta-Ziele der Regulierungspolitik wie eine verbesserte Wirksamkeits- und/oder Wirkungskontrolle von Gesetzen oder die Vermeidung unnötiger Bürokratie zu unterstützen oder um die Umsetzung materieller Politikinhalte (Nachhaltige Entwicklung, Haushaltskonsolidierung, Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen o. Ä.) zu fördern. Je nachdem, welches politische Ziel im Vordergrund steht, unterscheiden sich die definierenden Kriterien für die Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten und für die Ex-post-Evaluation (siehe Tab. 11).

Auch die Notwendigkeit einer formellen prozessualen Verankerung und organisatorischen Institutionalisierung der Prüfung von Befristungsmöglichkeiten durch die Ressorts variiert je nach Zielvorstellung, wobei der Bedarf für eine prozessuale und organisatorische Verankerung zunimmt, je weniger die entsprechenden Zielvorstellungen bislang Berücksichtigung in der Gesetzesformulierung finden. Dies trifft insbesondere auf Querschnittsthemen zu, da sich diese in der arbeitsteiligen Ressortstruktur des politisch-administrativen Systems nur schwer abbilden lassen. Zugespielt formuliert könnte man sagen: Je stärker der Querschnittscharakter eines Politikzieles ist, umso stärker muss auch die formelle Verankerung der Befristungsprüfung in der Exekutive sein. Befristungen können also genutzt werden, um die Berücksichtigung politischer Querschnittsziele im Politikformulierungsprozess zu fördern.

Tabelle 11 stellt mögliche politische Ziele dar, für deren Unterstützung Befristungs- und Evaluationsklauseln in Gesetzen systematisch genutzt werden können. Die genannten Kategorien sind weder trennscharf noch erheben sie Anspruch auf Vollständigkeit; sie verdeutlichen vielmehr, dass vor der Entwicklung von Kriterienkatalogen, Checklisten und Verfahrensvorschriften für die Befristungsprüfung zu klären ist, welches politische Ziel (oder welche politischen Ziele) im Vordergrund stehen sollen (und welche nicht). Für das politische Ziel des Bürokratieabbaus stellt die Tabelle zudem verschiedene Optionen zur Entwicklung eher enger oder eher weiter Kriterienkataloge dar.

Tabelle 11: Befristungen und politische Zielvorstellungen

Ziel	Anwendungsbereich	Kriterien für die Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten	Kriterien für die Ex-post-Evaluation
Politische Mehrheitsfindung	–umstrittene Gesetze	–Definition von Kriterien nicht notwendig	–fallbezogen
Anpassungsfähigkeit des Rechts sicherstellen	–Regelungen in dynamischen Politikfeldern	–Erwartung sich schnell ändernder Marktbedingungen –Erwartung raschen technologischen Wandels etc.	–Entwicklung des Marktes, technologische Entwicklung –Effektivität und Effizienz des Gesetzes
Wissensdefizite ausgleichen	–Gesetze, deren Wirkungen sehr unsicher sind –Experimentiergesetze	–Kosten und Nutzen unsicher –wenig Erfahrungswissen	–Effektivität und Effizienz des Gesetzes –Nebenfolgen
Bürokratieabbau	–Gesetze mit erheblichen Kostenfolgen für Staat und/oder Normadressaten	–potentiell hohe Kostenfolgen für die Haushalte von Bund, Ländern oder Kommunen	–Kostenfolgen für die Haushalte von Bund, Ländern oder Kommunen
		–hohe Vollzugskosten	–Vollzugsaufwand
		–hoher Erfüllungsaufwand für Normadressaten	–Erfüllungsaufwand
		–hohe Kosten durch Informationspflichten	–Bürokratiekosten
Nachhaltige Entwicklung	–Gesetze mit erheblichen sozialen, ökologischen oder ökonomischen Auswirkungen	–Nachhaltigkeitsprüfung zeigt erhebliche Zielkonflikte zwischen den zu erwartenden sozialen, ökologischen und ökonomischen Auswirkungen	–soziale, ökologische und ökonomische Auswirkungen
Haushaltskonsolidierung	–Gesetze mit erheblichen Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte	–potentiell hohe Kostenfolgen für die Haushalte von Bund, Ländern oder Kommunen und/oder hohe Vollzugskosten	–Kostenfolgen für die Haushalte von Bund, Ländern oder Kommunen und Vollzugskosten
Andere materielle Querschnittsziele (z. B. Förderung von KMU, Klimaschutz)	–Gesetze mit erheblichen Auswirkungen auf die Erreichung des jeweiligen Politikzieles	–abhängig vom Politikziel	–abhängig vom Politikziel
Verbesserte Kontrolle der Regierung durch das Parlament	–Rechtsverordnungen	–entweder generelle Befristungspflicht oder Definition von Kriterien abhängig vom Politikziel	–abhängig vom Politikziel

Für Rechtsvorschriften, die **politisch umstritten** sind oder deren **Wirkungen sehr unsicher** (Zeilen 1 und 2 in Tab. 11) sind – z. B. das Terrorismusbekämpfungsgesetz auf Bundesebene, die in den letzten Jahren eingeführten Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder oder die Gesetze zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in einigen Bundesländern –, ist die Nutzung von Befristungen unmittelbar einleuchtend. Befristungen werden bereits heute vielfach für derartige Regelungen genutzt, eine darüber hinausgehende gezielte politisch-administrative Unterstützung dieser Art der Instrumentennutzung ist nicht notwendig. Befristungen werden in diesen Fällen eingesetzt, um politische Konflikte zu entschärfen und Kompromisse zu ermöglichen, aber auch – wie im Falle von Experimentiergesetzen oder Modellvorhaben –, um tatsächliche Wirkungen unsicherer und innovativer Maßnahmen zu erproben und aus den ersten Erfahrungen damit systematisch zu lernen (*policy learning*).

Zur Unterstützung von **Zielen des Bürokratieabbaus** wurden Befristungen in der Vergangenheit kaum genutzt. Lediglich dann, wenn direkte Kosten für die öffentlichen Haushalte entstehen und zu rechtfertigen sind (z. B. bei Subventionen), wurde häufiger auf Befristungen zurückgegriffen. Trotz der fehlenden Anwendungserfahrungen auf Bundesebene und der eher ernüchternden Resultate in den meisten Bundesländern gehen wir davon aus, dass Befristungen unter bestimmten Bedingungen genutzt werden können, um Bürokratieabbauziele zu unterstützen. Die Erfahrungen in Hessen zeigen, dass dies möglich ist, jedoch nicht mit unrealistischen Erwartungen verbunden werden darf. Zunächst ist zu klären, was genau unter Bürokratieabbau verstanden wird:

- Soll ein enges Begriffsverständnis gelten (Bürokratieabbau als Reduzierung von durch Informationspflichten verursachten Bürokratiekosten), sollte die Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten an die existierende Bürokratiekostenabschätzung (Punkt F auf dem Gesetzesvorblatt) gekoppelt werden.
- Wird ein etwas weiteres Begriffsverständnis verwendet (Bürokratieabbau als Reduzierung des Erfüllungsaufwandes⁶⁴ für Normadressaten), ist zu empfehlen, die Befristungsentcheidung an das Ergebnis der Ex-ante-Abschätzung des Erfüllungsaufwandes zu koppeln.
- In einem noch weiteren Begriffsverständnis (Bürokratieabbau als Kostenkontrolle von Regulierungen) ist anzuraten, die Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten eng an die Abschätzung der Kostenfolgen in der GFA (Punkte C bis F auf dem Gesetzesvorblatt) zu knüpfen. Kostenfolgen umfassen in diesem Verständnis sowohl den Vollzugsaufwand und direkte Kosten für die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen als auch Kosten, die bei den Normadressaten (Unternehmen, Bürgern, Organisationen des Dritten Sektors) entstehen.

Ob eine Festlegung von Schwellenwerten, bei deren Überschreitung eine Befristung in jedem Fall erfolgen muss, sinnvoll ist, kann hier nicht abschließend bewertet werden. Während direkte Kosten für die öffentlichen Haushalte (zumindest in einer Kurzzeitperspektive) noch

⁶⁴ Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 27. Januar 2010: „(...) das Regierungsprogramm vom 25. Juni 2006 wird ausgebaut und auf die Betrachtung des gesamten Aufwandes von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung zur Erfüllung bundesrechtlicher Vorgaben ausgeweitet.“ In der derzeitigen Diskussion wird Erfüllungsaufwand verstanden als die unmittelbaren zeitlichen und finanziellen Belastungen, die bei den Normadressaten (Bürger, Wirtschaft, Verwaltung) dadurch entstehen, dass sie eine bundesrechtliche Norm befolgen.

vergleichsweise gut abzuschätzen sind, ist die Ex-ante-Prognose des Vollzugsaufwandes und der Kosten für die Normadressaten, auch aufgrund der Besonderheiten unseres föderalen Staatsaufbaus, deutlich schwieriger. Anzustreben ist, dass anhand der Kriterien für Gesetze mit potentiell erheblichen Kostenfolgen eine Befristung vorgeschlagen und ggf. auch gegen Widerstände vertreten werden kann.

Die Verknüpfung von Befristungsentscheidungen mit Zielen des Bürokratieabbaus – also mit Kostenaspekten – erscheint auch insofern Erfolg versprechend, als das Verfahren die Option bietet, mit anderen aktuellen Reformzielen verknüpft zu werden:

- *Leistungsvergleiche*: Kostenfolgen beziehen sich auf Normadressaten, aber auch auf die öffentlichen Haushalte und den Vollzugsaufwand bei Bund, Ländern und Kommunen. Da die meisten Bundesgesetze in Deutschland als „eigene Angelegenheit der Länder“ ausgeführt werden, können derartige Befristungsregelungen zu verstärkten Bund-Länder-Konflikten führen, indem die Kontrolle des Bundes über die Umsetzung von Gesetzen implizit verstärkt wird. Positiv formuliert besteht in der systematischen Nutzung von Befristungs- und Evaluationsklauseln jedoch die Chance, den neuen GG-Artikel 91 d (Leistungsvergleiche) in ebenenübergreifenden Projekten umzusetzen und Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung verstärkt als Politikziele zu begreifen, die sich letztlich nur in Kooperation der staatlichen Ebenen erfolgreich umsetzen lassen.
- *Haushaltskonsolidierung*: Infolge der enormen Haushaltsbelastungen durch die Maßnahmen zur Abfederung der Finanzkrise sowie die im GG verankerte Schuldenbremse ist ein neuer Druck in Bezug auf die Haushaltskonsolidierung entstanden. Befristungs- und Evaluationsklauseln können genutzt werden, um Einsparpotentiale zu identifizieren und Sparvorgaben gegenüber den Ressorts durchzusetzen.

Neben der Verknüpfung mit Zielen des Bürokratieabbaus, der Vollzugsoptimierung (Benchmarking) und/oder der Haushaltskonsolidierung besteht eine weitere Option darin, Befristungen einzusetzen, um bestimmte **materielle Politikziele mit Querschnittscharakter** wie das der Nachhaltigen Entwicklung oder des Klimaschutzes in konkrete Gesetzesvorhaben zu integrieren. Befristungen würden dann eingesetzt, um eine nachträgliche Wirkungskontrolle für aus Sicht der materiellen Politikziele umstrittene oder mit erheblichen Auswirkungen verbundene Gesetzgebungsvorhaben sicherzustellen. Diese Bewertung bzw. Ex-post-Evaluation dient dann dazu, einen erneuten Diskurs auf besserer Informationsbasis anzustoßen. Damit wird den Vertretern von Nachhaltigkeitszielen, Klimaschutzzielen o. a. die Möglichkeit geboten, Gesetzesänderungen durchzusetzen oder die Forderung nach einer Beendigung ungünstiger Politiken argumentativ zu untermauern, ohne dass der schwierige und ggf. langwierige Prozess des politischen Agenda-Settings angestoßen werden muss. Befristungen bieten den Vorteil, dass ein Agenda-Setting automatisch stattfindet, was insbesondere für Themen, die es schwer haben, auf die Agenda tagespolitischer Entscheidungen zu gelangen, attraktiv sein kann.

Schließlich können Befristungen auch genutzt werden – wie dies in Australien und den USA vorrangig der Fall ist –, um die **parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns** zu verbessern, indem untergesetzliche Rechtsnormen, die in delegierter Normsetzungskompetenz vom Kabinett, von einzelnen Ministern oder von Regulierungsbehörden erlassen werden, mit Befristungs- und Evaluationsklauseln versehen werden. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die parlamentarische Mehrheit aufgrund der engen Verbindung zwi-

schen den Fraktionen der Regierungsparteien im Parlament und der Regierung selbst im politischen System Deutschlands nur ein geringes Interesse an einer verstärkten und transparenteren Kontrolltätigkeit haben dürfte. Dies ist ein ganz erheblicher Unterschied zu Australien und den USA, wo die Gewaltenteilung viel strikter institutionell verankert ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass verschiedene Optionen für die Verknüpfung des Instrumentes der Befristung mit Zielen der besseren Rechtsetzung oder anderen Politikzielen bestehen und dass zunächst eine politische Entscheidung darüber zu fällen ist, welche Politikziele primär verfolgt werden sollen. Die Zielerreichung hängt dann in einem nächsten Schritt davon ab, ob es gelingt, das Verfahren zu institutionalisieren, d. h., es dauerhaft und verlässlich in die Strukturen und Prozesse der Gesetzesentwicklung zu integrieren. Dies soll Thema der folgenden beiden Abschnitte sein.

5.2 Verfahren für die Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten

Sollen Befristungen systematisch bestimmte Politikziele unterstützen, besteht in einem ersten Schritt die Notwendigkeit, Befristungsmöglichkeiten und/oder die Integration von Evaluationspflichten bereits ex ante – also im Entstehungsprozess eines neuen Gesetzes oder einer neuen Rechtsvorschrift – zu prüfen.⁶⁵

Da ein Großteil der erfolgreichen Gesetzesvorhaben durch die Regierung initiiert wird (und durch die Ministerialverwaltung vorbereitet wird), ist anzuraten, die Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten in das existierende System der GFA zu integrieren. Die wichtigsten Grundlagen hierfür sind bereits gelegt: Derartige Prüfpflichten bestehen mit den Regelungen der GGO (§§ 43 und 44) seit längerem, sie werden jedoch nur mangelhaft umgesetzt.

Der Rechnungshof identifizierte in seinem Gutachten drei wesentliche Gründe für die zurückhaltende Anwendung der GGO (Bundesrechnungshof 2009):

- die unzureichende **rechtliche Institutionalisierung**, insbesondere das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage (Geschäftsordnungsebene als relativ niedriger Regelungsrang);
- die unzureichende **organisatorische Institutionalisierung**, v. a. das Fehlen einer *besonderen Stelle*, „die im Prozess der Rechtsetzung und Rechtsbereinigung eingebunden ist, den Ressorts beratend zur Seite steht und letztlich die Einhaltung sämtlicher Vorgaben (...) überwacht“, und
- die **Auslegungsfähigkeit und Konkretisierungsbedürftigkeit** der Regelungen zu den untersuchten Merkmalen.

Während der Koalitionsvertrag zur organisatorischen Institutionalisierung bereits einen Vorschlag enthält (Prüfung von Befristungsmöglichkeiten durch den NKR), werden die beiden anderen Aspekte dort nicht thematisiert. Gleichzeitig besteht Konsens darüber, dass eine Konkretisierung der Regelungen der GGO notwendig ist, wenn Befristungsprüfungen und Evaluationspflichten systematischer eingesetzt werden sollen.⁶⁶ Dass die gesetzliche Verankerung von Prüfverantwortungen die Verbindlichkeit der Anwendung erhöhen kann, zeigt das

⁶⁵ Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf Gesetzentwürfe der Bundesregierung, nicht jedoch auf Gesetzentwürfe, die aus der Mitte des Bundestages oder vom Bundesrat vorgelegt werden.

⁶⁶ Ergebnisse des Workshops „Sunset Legislation“ der Bertelsmann Stiftung am 12. März 2010 in Berlin.

NKR-Gesetz (NKRK)⁶⁷, welches Zusammensetzung und Organisation, Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des NKR regelt.

Da sich die Qualitätssicherung der Ex-ante-Bürokratiekostenabschätzung durch den NKR in der Praxis als Erfolgsmodell erwiesen hat (vgl. z. B. Dietze/Kranen 2009; Wegrich 2009; Jantz/Veit 2010; Veit 2010, 177ff.), wurden bereits vor der Bundestagswahl im September 2009 verschiedene Optionen zur Ausweitung des Mandates und der Tätigkeiten des NKR, z. B. in Richtung einer Nachhaltigkeitsprüfung (Jacob et al. 2009), einer Regulierungskostenmessung (NKR 2009, 64ff.) oder eines Bürokratie-TÜVs für den gesamten Bereich des Vollzugs von Bundesgesetzen (Jann et al. 2009), diskutiert. Im Koalitionsvertrag vom November 2009 wurde die geplante Ausweitung der Aufgaben des NKR bestätigt, insbesondere in Bezug auf die Prüfung „sonstiger Bürokratiekosten“ und der Befristungsmöglichkeiten.

Die Ausgestaltung einer ‚*watchdog*‘-Funktion des NKR innerhalb der Bundesregierung in Bezug auf Befristungsfragen wirft die Frage auf, wie ein praktikables Verfahren konkret beschaffen sein müsste. Damit verbunden ist die Herausforderung, Kriterien für die Prüfung von Befristungsmöglichkeiten zu entwickeln. Eine gewisse Standardisierung des Verfahrens ist deshalb anzuraten, weil anderenfalls die Legitimität des NKR in Frage gestellt werden könnte, ebenso wie dessen argumentative Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Fachressorts tendenziell geschwächt würde.

5.2.1 Kriterien für die Befristungsprüfung

Hinsichtlich der Auswahl von Kriterien für die Befristungsprüfung besteht grundsätzlich die Möglichkeit, entweder Negativkriterien oder Positivkriterien zu definieren oder beides zu kombinieren. Unter Negativkriterien werden hier Kriterien verstanden, die regeln, in welchen Fällen keine Befristung vorgenommen werden soll (Ausnahmeregeln). Positivkriterien hingegen regeln, in welchen Fällen Befristungen anzuwenden sind.

Ausnahmeregeln von der generellen Befristungspflicht existieren in allen Bundesländern (siehe Kap. 4.1.4). Die dortigen Erfahrungen zeigen allerdings, dass umfangreiche Ausnahmekataloge dazu führen können, dass nur wenige Rechtsvorschriften mit einer Befristung versehen werden. Unabhängig davon, ob man eine eher sparsame oder eher breite Nutzung des Instrumentes „Befristung“ für angemessen hält, stellt sich in diesem Zusammenhang das Problem, dass Negativkriterien von den Fachressorts genutzt werden (können), um gegen eine Befristung zu argumentieren. Werden nur wenige, klar abgrenzbare Negativkriterien formuliert, ist das in der Regel unproblematisch. Interpretationsbedürftige, offene Formulierungen hingegen schwächen die Generalisten⁶⁸ bzw. die Terminierungsbefürworter und Terminierungskoalitionen (und stärken die Spezialisten bzw. die Anti-Terminierungskoalitionen). Beispiele für solche Effekte finden sich in den Bundesländern: In Niedersachsen sind „Kernregelungen für das Funktionieren des Staates“ und „Gesetze, durch die in besonderem Maße Vertrauensschutz begründet wird“ vom Grundsatz der Befristung ausgenommen. Diese Formulierungen können weit ausgelegt werden und die Durchsetzung der Nutzung von Befristungen erschweren.

⁶⁷ Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) vom 14. August 2006.

⁶⁸ Die Rolle von Generalisten und Spezialisten in Bürokratieabbauprozessen wurde in jüngerer Zeit von Jann und Wegrich mit theoretischen Argumenten untermauert (Jann/Wegrich 2008).

Daher wird empfohlen, für die Bundesebene nur wenige Ausnahme- bzw. Negativkriterien zu definieren (Verfassung, Staatsverträge, Zeitgesetze und Gesetze, deren Wirksamkeit sich mit dem Inkrafttreten erfüllt). Gesetze und Rechtsverordnungen, die EU-Recht umsetzen, sollten *nicht* pauschal von der Möglichkeit zur Befristung ausgenommen werden. Zwar haben viele Bundesländer mit genereller Befristungspflicht Rechtsnormen zur Umsetzung von EU- und Bundesrecht vom Sunsetting ausgenommen, das Beispiel Hessen zeigt jedoch, dass dies nicht nötig ist. Da bekannt ist, dass die Umsetzung von EU-Richtlinien häufig dazu benutzt wird, zusätzliche Regelungen ‚draufzusatteln‘ – dieses Phänomen wird gemeinhin als *gold-plating* bezeichnet –, ist die Argumentation, die entsprechenden Rechtsnormen aufgrund fehlender eigener Handlungsspielräume nicht einzubeziehen, nicht plausibel.

Neben der sparsamen Festlegung von Negativkriterien ist es sinnvoll, Positivkriterien für die Nutzung von Befristungen zu definieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn Befristungen selektiv und nicht flächendeckend eingesetzt werden sollen. Welche Positivkriterien gewählt werden, hängt vor allem davon ab, welche politische Zielsetzung hinter der Befristung von Rechtsvorschriften steht (siehe Kap. 5.1 und Tab. 11). Wie bereits dargelegt, sind Ziele des Bürokratieabbaus vor allem durch die Definition von Kostenkriterien als Grundlage für den Einsatz von Befristungen zu erreichen, während z. B. Nachhaltigkeitsziele dadurch unterstützt werden, dass die Befristung von Gesetzen an Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung gekoppelt wird.

5.2.2 Rolle des federführenden Ministeriums im Prozess der Ex-ante-Prüfung

Die Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten ist aufgrund der institutionellen Grundlagen des existierenden Verfahrens der Gesetzesentwicklung in der Exekutive als Angelegenheit des jeweils federführenden Ressorts zu definieren. Das zuständige Ressort führt die Prüfung von Befristungsmöglichkeiten anhand der zu definierenden Kriterien (Kap. 5.1 und 5.2.1) durch. Um diesen Prüfvorgang zu unterstützen, ist anzuraten, die Prüfkriterien in der GGO zu verankern.

Die Prüfergebnisse werden (wie für die gesamte GFA üblich) in der Gesetzesbegründung dokumentiert. Empfohlen wird, das Gesetzesvorblatt um einen Gliederungspunkt (G) zu erweitern und dort das Ergebnis der Befristungsprüfung in konziser Form festzuhalten. Wie die Erfahrungen mit der GFA in Deutschland zeigen (Veit 2010), würde dies die Sichtbarkeit und Verbindlichkeit der Befristungsprüfung deutlich erhöhen.

Um ein späteres ‚Durchwinken‘ von Verlängerungsgesetzen zu verhindern, sollten Befristungen zudem immer mit einer expliziten Evaluationsklausel verbunden werden. Befristungen sind selektiv einzusetzen: Die Kapazitäten in der Exekutive zur Durchführung von Ex-post-Evaluationen sind ebenso begrenzt wie die Kapazitäten der politisch-administrativen Entscheidungsträger zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit Evaluationsergebnissen. Um die Verknüpfung zwischen Evaluation und politischer Zielsetzung der Befristung von Gesetzen zu gewährleisten, sollten Evaluationskriterien bereits ex ante festgelegt werden. Dabei sollten die Evaluationskriterien standardmäßig analog zu den Kriterien der Ex-ante-Prüfung gewählt werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, weitere Evaluationskriterien fallbezogen zu definieren. Die Evaluationskriterien sollten ebenso wie die Begründung der Befristungsentscheidung (oder der Entscheidung für eine Nicht-Befristung) in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden.

5.2.3 Qualitätssicherung durch den NKR

Vorschriften zur Meta-Regulierung wie z. B. die GFA-Vorschriften der GGO werden erfahrungsgemäß nur dann umgesetzt, wenn es eine Kontroll- und Qualitätssicherungsinstanz gibt. Diese Rolle wird für die Befristungsprüfung bereits laut Koalitionsvertrag dem NKR zugesprochen.

Die wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass der NKR diese Rolle wahrnehmen kann, sind bereits gegeben. So wird der NKR seit 2006 am Verfahren der Ressortabstimmung beteiligt, d. h., jeder neue Gesetzes- oder Verordnungsentwurf der Bundesregierung oder eines Bundesministers / einer Bundesministerin wird ihm zugeleitet.

Der NKR prüft bisher die Bürokratiekostenabschätzungen der Ressorts und könnte zukünftig auch die Befristungsprüfungen im Hinblick auf deren Plausibilität und Übereinstimmung mit den GGO-Regelungen kontrollieren. Ggf. bestehende Konflikte könnten – wie bisher – in der Regel kooperativ mit den zuständigen Bearbeitern in den Ressorts geklärt werden.

Kann keine Einigung erzielt werden, könnte der NKR eine Stellungnahme abgeben, die seine abweichende Einschätzung der Befristungsmöglichkeiten dokumentiert. Diese Stellungnahme sollte, ebenso wie dies für die Bürokratiekostenabschätzung etabliertes Verfahren ist, Teil der Kabinettsvorlage sein und – bei zustimmender Kabinettsentscheidung – dem Parlament mit zugeleitet werden. Ausnahmen hiervon bilden diejenigen Verordnungen, die keiner Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Das Qualitätssicherungsverfahren durch den NKR könnte somit analog zur Bürokratiekostenabschätzung durchgeführt werden, zumal bei einer Konzentration auf Kostenaspekte als Hauptkriterium für die Befristungsempfehlung deutliche Synergieeffekte zwischen der bisherigen Tätigkeit des NKR und der neuen Aufgabe auftreten. Der NKR sollte in Bezug auf die Befristungsprüfung mit denselben formalen Kompetenzen wie bei der Bürokratiekostenabschätzung ausgestattet werden (insbesondere: Stellungnahme des NKR zur Befristung als Teil der Kabinettsvorlage bzw. des Gesetzentwurfes für Bundestag und Bundesrat).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Mandat des NKR – ergänzend zu der ebenfalls im Koalitionsvertrag festgelegten Erweiterung durch die Überprüfung der Erfüllungskosten – mit der Kontrolle der Befristungsmöglichkeiten eine erneute Ausweitung erfährt. Anders als bei SKM wird es sowohl bei der Prüfung der Erfüllungskosten als auch bei der der Befristungsmöglichkeiten keine allseits anerkannte Methodik geben, so dass jeder Einzelfall gesondert berücksichtigt werden muss. Weiterhin ist davon auszugehen, dass der Abstimmungsbedarf ebenso wie die Differenzen zwischen dem Normenkontrollrat und den Fachressorts jenseits des vermeintlich ‚unpolitischen‘ Instrumentes SKM eher zu- als abnehmen werden.

Abschließend sollte noch einmal betont werden, dass eher für einen sparsamen Einsatz von Befristungs- und Evaluationsklauseln für Regelungsvorhaben mit potentiell großen Kostenfolgen und/oder unsicheren Auswirkungen plädiert wird denn für generelle Befristungs- und Evaluationsklauseln oder für quantitative Zielvorgaben (z. B. prozentualer Anteil der befristeten Gesetze) als Maßstab für die Erfolgsmessung.

5.3 Empfehlungen zur Ausgestaltung des Verfahrens vor Befristungsablauf

Damit Befristungen und Evaluationsklauseln nicht wirkungslos bleiben, z. B. weil es bei Befristungsablauf zu Verlängerungsautomatismen kommt, sind verschiedene Aspekte zu beachten. Dazu gehören neben der gezielten Nutzung dieser Instrumente für ausgewählte Rechtsvorschriften

- (1) die Festlegung und Durchsetzung von Standards für Evaluationen und
- (2) die Regelung des formellen Verfahrens vor Befristungsablauf.

5.3.1 Standards für Evaluationen

Um Standards und Kriterien für Ex-post-Evaluationen zu definieren, ist zunächst an die Ziele und Wirkungsmechanismen von Befristungen zu erinnern. Zwar wird häufig argumentiert, dass Befristungen zu einer Beweislastumkehr führen, d. h., es muss bewiesen werden, dass ein (unverändertes) Weitergelden der Regelung tatsächlich notwendig ist. In der Praxis funktioniert diese Beweislastumkehr jedoch nur sehr begrenzt. Die empirischen Daten zeigen, dass die meisten befristeten Gesetze und Rechtsverordnungen nach Befristungsablauf nicht außer Kraft treten, sondern entweder unverändert oder mit Änderungen verlängert oder neu verabschiedet werden. Das Argument der Beweislastumkehr ist also ein theoretisches, welches der Praxis der Rechtsetzung nicht gerecht wird (Kap. 3.1.). Was hingegen zutrifft, ist, dass sich mit Befristungsablauf ein neues ‚Möglichkeitsfenster‘ (*window of opportunity*) öffnen kann, das verschiedenen Akteuren Einflusschancen bietet. In der Regel kommen diese Einflusschancen jedoch nicht den Generalisten, also denjenigen Akteuren, die politische Querschnittziele wie bessere Rechtsetzung oder Bürokratieabbau vertreten, zugute, sondern eröffnen vor allem für die Spezialisten, also die Regulierungsbefürworter (Interessengruppen bzw. Fachverbände, Fachbruderschaften in der öffentlichen Verwaltung, Fachpolitiker) neue Möglichkeiten der Beeinflussung (Jann et al. 2005b). Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass neue materielle Ansprüche in die bestehenden Rechtsvorschriften integriert werden, die Regulierungsdichte also eher zu- als abnimmt. Befristung kann in diesem Fall sogar das Gegenteil des ursprünglich intendierten Zieles (z. B. Rechtsvereinfachung, Bürokratieabbau) bewirken.

Im Hinblick auf das politische Ziel des Bürokratieabbaus, eine mögliche Intention der Befristung von Gesetzen, sollte diese pessimistische Einschätzung jedoch nicht zu der vorschnellen Schlussfolgerung führen, dass Befristung und Bürokratieabbau nicht zusammenpassen. Sie verdeutlicht jedoch, dass Befristung nicht automatisch zu Bürokratieabbau führt, sondern nur dann, wenn die Rahmenbedingungen entsprechend ausgestaltet werden. Befristungen können für Entbürokratisierungsziele genutzt werden, wenn sie nach einiger Zeit der Gültigkeit einer Rechtsvorschrift erneuten Entscheidungsdruck bei gleichzeitig besserer Informationslage und Argumentationskraft der Generalisten herstellen. Diese Stärkung der Generalisten erfolgt jedoch nur dann, wenn Evaluationen sich nicht nur mit der Zielerreichung und Nebenwirkungen beschäftigen, sondern vor allem die Kostenfolgen von Regulierungen in den Blick nehmen (siehe auch Jann et al. 2005b).

Wie bereits in Kap. 2 dargelegt, bestätigen wissenschaftliche Erkenntnisse, dass Evaluationen Gelegenheitsfenster für Politikbeendigungen dann öffnen können, wenn weniger die Ineffizienzen bzw. die Unwirksamkeit von Programmen aufgezeigt werden, sondern vielmehr

die konkreten Nachteile und Inkonsistenzen herausgestellt werden. Wir gehen grundsätzlich davon aus, dass die Darstellung der Zielerreichung und des Nutzens einer Regulierung sowie – vorausgesetzt, dass keine größeren politischen Konflikte zu erwarten sind – Verfahrensverbesserungen für die öffentliche Verwaltung und organisierte Normadressatengruppen im ‚natürlichen Interesse‘ des federführenden Ministeriums liegen, wenn dieses vor Befristungsablauf eine Ex-post-Evaluation durchführt oder in Auftrag gibt. Querschnittsziele wie bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau oder Nachhaltigkeit hingegen liegen im ‚natürlichen Interesse‘ der Generalisten.

Ex-post-Evaluationen, die politische Querschnittsziele unterstützen sollen, müssen deshalb explizit darauf ausgerichtet werden, Kriterien in den Blick zu nehmen, welche die Argumentationsfähigkeit und damit die Durchsetzungskraft der Generalisten als Vertreter dieser Querschnittsziele stärken. Welche Prüfkriterien im Rahmen der Ex-post-Evaluation auslaufender Rechtsnormen zur Anwendung kommen, sollte bereits vorab verbindlich festgelegt werden. Denkbar ist die Etablierung einer generellen Regelung (z. B. im Rahmen der GGO), welche die Kriterien der Ex-post-Evaluation vor Befristungsablauf beinhaltet. Falls im Einzelfall Ergänzungen der GGO-Regelung erforderlich sind, könnte dies bereits in der Evaluationsklausel festgelegt werden, z. B. durch entsprechende Empfehlungen des NKR im Ex-ante-Verfahren. Soll im Zuge der Befristung die Kostenkontrolle von Gesetzen und Rechtsverordnungen im Zentrum stehen (Ziele: Bürokratieabbau, Haushaltskonsolidierung), ist anzuraten, die Kriterien der Ex-post-Prüfung auf die bereits existierenden Kostenprüfkriterien des Ex-ante-Verfahrens (Gesetzesfolgenabschätzung) abzustimmen.

Generell ist an dieser Stelle noch einmal darauf hinzuweisen, dass übertriebene Erwartungen an die Erkenntnisse und Wirkungen von Evaluationen nicht berechtigt sind, da sie einem verfehlten Politikverständnis entspringen:

- Evaluationen erzeugen keine ‚gesetzmäßigen‘ Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge. Die Kausalzusammenhänge zwischen gesetzgeberischen Maßnahmen und gesellschaftlichen Realitäten sind außerordentlich komplex; es geht deshalb mehr um einigermaßen gesicherte Plausibilitäten als um Gewissheiten.
- Evaluationen sind daher nur dann gezielt einzusetzen, wenn die realistische Aussicht besteht, dass sie einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn verschaffen.
- Evaluationen sind kein Ersatz für politische Entscheidungen; sie können im besten Fall dazu beitragen, dass gesetzgeberische Entscheidungen besser begründet und zielsicherer getroffen werden.
- Evaluationen können die Argumentationsfähigkeit bestimmter Akteure im politischen Entscheidungsprozess stärken. Welche Akteure gestärkt werden, hängt nicht nur von den Evaluationsergebnissen, sondern auch von den der Evaluation zugrunde liegenden Analysekriterien ab.

5.3.2 Verfahren vor Befristungsablauf

Die Zuständigkeit für Evaluationen liegt, wie bereits erwähnt, beim federführenden Ministerium. Dies entspricht einerseits dem Ressortprinzip und hat andererseits auch beachtliche funktionale Vorteile. Im zuständigen Referat werden das vorhandene Fach- und Detailwissen, aber auch das Erfahrungswissen und die bestehenden Kontakte zu verschiedenen, von der jeweiligen Rechtsvorschrift betroffenen oder mit dieser befassten Normadressaten, Verbänden sowie Vollzugsinstanzen gebündelt. Ob eine Evaluation ausschließlich ressortintern (ggf. in Methodenfragen unterstützt durch eine verwaltungsinterne Querschniteinheit oder das Statistische Bundesamt), in Kooperation mit anderen betroffenen Ressorts, in Kooperation mit externen Wissenschaftlern oder ausschließlich extern (Auftragsforschung) durchgeführt wird, muss sicher fallbezogen entschieden werden. Für eine Hinzuziehung externer Wissenschaftler oder Institute sprechen meist entweder arbeitspraktische Gründe (Zeit- und Kapazitätsprobleme der zuständigen Ministerialbeamten, insbesondere dann, wenn bisher nicht existierende statistische Daten erhoben werden müssen) oder taktische Überlegungen (Legitimationsgründe, Unabhängigkeitsproblematik).

Die internationalen Erfahrungen insbesondere der USA, aber auch der Schweiz zeigen, dass Befristungs- und Evaluationsklauseln explizit eingesetzt werden können, um die parlamentarische Kontrollfunktion zu stärken. Zwar ist eine Übertragung insbesondere der US-amerikanischen Erfahrungen nur bedingt möglich, denn in präsidentiellen Systemen spielt die parlamentarische Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive eine größere Rolle als in parlamentarischen Systemen, in denen Mehrheitsfraktionen und Regierung eng verwoben sind. Das Zusammenspiel zwischen Regierung und den sie tragenden Parteien ist in einem parlamentarischen System derart eng, dass sich die Kontrollfunktion nur schwer entfalten kann. Dessen ungeachtet zeigen die Erfahrungen der Schweiz, dass Evaluationen zur Stärkung der Kontrollfunktion des Parlamentes genutzt werden können, sei es durch Evaluationsklauseln in den Gesetzen und Verordnungen und die Definition entsprechender Kriterien oder aber durch den Aufbau eigener, parlamentarischer Ressourcen zur Durchführung von Evaluationen. Eine Übertragbarkeit auf Deutschland würde jedoch implizieren, die Möglichkeit zur Einforderung von Evaluationen als Minderheitenrecht auszugestalten.

Weiterhin müsste die Berücksichtigung von Fragen der besseren Rechtsetzung in Deutschland auf Parlamentsebene stärker institutionalisiert werden. Ähnlich wie der Gesetzgebungsprozess sind auch Fragen der besseren Rechtsetzung in Deutschland durch die Exekutive dominiert. Weder im Bundestag noch im Bundesrat gibt es einen parlamentarischen Ausschuss wie in einigen anderen europäischen Ländern (z. B. Großbritannien), der für bessere Rechtsetzung und Vereinfachung zuständig ist (OECD 2010a). Das unterscheidet bessere Rechtsetzung von der Nachhaltigkeitspolitik, die mit dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung über ein eigenes Gremium verfügt. Weiterhin sollte in Erwägung gezogen werden, vergleichbar mit der Schweiz in Gestalt der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, entsprechende Ressourcen zu schaffen, die es dem Bundestag ermöglichen, eigenständige Evaluationen durchzuführen.

Jenseits der Option einer Stärkung der parlamentarischen Ressourcen soll im Folgenden dargelegt werden, wie das Verfahren vor Befristungsablauf eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung, ausgehend von den dargelegten Kriterien für eine Ex-post-Evaluation,

innerhalb der Exekutive aussehen könnte. Unserer Ansicht nach sollte der Auftrag des NKR nicht nur eine Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten beinhalten, sondern darüber hinausgehend auch die Prüfung der Evaluationsergebnisse auslaufender Gesetze und Verordnungen umfassen.

Ausgangspunkt hierfür ist, dass die Ressorts dem NKR in ausreichendem zeitlichen Abstand vor Befristungsablauf und spätestens zum Zeitpunkt der Ressortabstimmung einen Evaluationsbericht sowie einen Vorschlag zum weiteren Verfahren vorlegen. Der Evaluationsbericht sollte standardisiert sein und neben Informationen zur Zielerreichung, Umsetzungsproblemen und Nebenwirkungen insbesondere eine ausdifferenzierte Darstellung der Kostenfolgen beinhalten. Der NKR könnte dann die Plausibilität der Kostenfolgendarstellung überprüfen, ggf. weiterführende Recherchen oder detailliertere Darstellungen einfordern und die zuständigen Bearbeiter über Verbesserungsmöglichkeiten beraten. Abschließend sollte der NKR eine Stellungnahme zur Ex-post-Evaluation abgeben und ggf. ungelöste Konflikte über Verbesserungspotentiale benennen. Diese Stellungnahmen sollten bei Gesetzen und bei denjenigen Rechtsverordnungen, die der Zustimmung des Parlaments bedürfen, Teil der Regierungsvorlage an Bundestag und Bundesrat sein.

6 Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP vom Oktober 2009 enthaltenen Ankündigung der Bundesregierung, zukünftig verstärkt von der Möglichkeit der Befristung von Gesetzen und Rechtsverordnungen Gebrauch zu machen, beschäftigte sich das vorliegende Gutachten mit der Frage, wie ein praktikabler Umgang mit Befristungs- und Evaluationsklauseln im Kontext der Ziele des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung auf Bundesebene aussehen könnte.

Ausgangspunkt hierfür war ein im Jahr 2005 von der Bertelsmann Stiftung beauftragtes und von RAND Europe und der Universität Potsdam erstelltes Gutachten zur „Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln“, welches zu dem Ergebnis kam, dass die Befristung von Rechtsnormen als Instrument des Bürokratieabbaus nur sehr begrenzt wirksam ist, weil sie das Kräfteverhältnis zwischen „Regulierungsgegnern“ (den Promotoren des Bürokratieabbaus) und „Regulierungsbefürwortern“ nicht substantiell verändert.

Ausgehend von dieser eher skeptischen Beurteilung von Befristungs- und Evaluationsverfahren, die überwiegend auf theoretischen Schlussfolgerungen und einer Auswertung der bis dahin vorliegenden internationalen Erfahrungen beruhte, wertete die vorliegende Studie die neueren empirischen Erfahrungen der deutschen Bundesländer sowie ausgewählter internationaler Vorreiterstaaten aus und entwickelte auf dieser Basis Empfehlungen zur Integration von Befristungsprüfungen und Evaluationspflichten in den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene.

6.1 Untersuchungsergebnisse

Im Folgenden werden die Resultate dieser Studie, strukturiert nach den in der Einleitung formulierten Forschungsfragen, auf Basis der empirischen Erfahrungen mit Befristungs- und Evaluationsklauseln, den daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen in Bezug auf die Wirksamkeit von Befristungen für Ziele des Bürokratieabbaus und für andere politische Querschnittsziele sowie nach einer ggf. möglichen Differenzierung der von Jann et al. gestellten Diagnose (z. B. hinsichtlich unterschiedlicher Arten von Gesetzen, in Bezug auf spezifische institutionelle Arrangements oder im Hinblick auf politische Zielsetzungen), vorgestellt.

6.1.1 Empirische Erfahrungen mit Befristungs- und Evaluationsklauseln

Die Auswertung internationaler Erfahrungen mit Sunset Legislation zeigt, dass generelle Befristungsregeln, wie sie Ende der 1970er / Anfang der 1980er Jahre in zahlreichen US-Bundesstaaten und seit Mitte der 1990er Jahre in den meisten australischen Bundesstaaten eingeführt wurden, international eine Ausnahme darstellen. In ihrer tatsächlichen Wirksamkeit konnten Sunset-Vorschriften die anfangs euphorisch verkündete Erwartung einer „Beweislastumkehr“ (d. h. es muss bewiesen werden, dass ein Weitergelten der Regelung tatsächlich notwendig ist) häufig nicht erfüllen. Dies spiegelte sich in der nach ihrer Einführung recht zeitnah erfolgten Abschaffung in mehreren **US-Staaten** wider.

In **Australien** wurde die generelle Befristungspflicht für untergesetzliche Rechtsnormen, die sich zunächst in den Teilstaaten etablierte, 2005 für die Bundesebene übernommen. Befris-

tungsvorschriften in Australien verfolgen vor allem den Zweck, die Kontrolle des Parlamentes gegenüber der Regierung für diejenigen Vorschriften zu verstärken, die nicht im Parlament verabschiedet werden. In jüngerer Zeit erfolgt außerdem – wiederum zunächst auf Ebene der Teilstaaten – eine explizite Verknüpfung mit Zielen des Bürokratieabbaus, insbesondere der Reduzierung von durch Regulierungen verursachten administrativen Lasten. Für Gesetze werden Befristungen zwar auch gelegentlich genutzt (und die Prüfung von Befristungsmöglichkeiten ist auch ein Element der Gesetzesfolgenabschätzung), sie stellen aber hier kein zentrales Instrument der besseren Rechtsetzung dar. Wichtiger als formale Befristungen ist in Australien die institutionalisierte und kontinuierliche Unterstützung der Ressorts in ihren Evaluationsaktivitäten durch eine zentrale, unabhängige Einheit mit ‚*watchdog*‘-Funktion (ex post und ex ante).

In der **Schweiz** ist die Überprüfung der Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit seit 2000 in der Verfassung verankert, allerdings ohne diese Evaluationspflicht mit Befristungen zu verknüpfen. Innerhalb der eidgenössischen öffentlichen Verwaltung haben die wachsenden Evaluationsaktivitäten zu Lerneffekten innerhalb der Verwaltung geführt (prozessuale Nutzung), während die politische Nutzung von Evaluationsergebnissen – dies ist aus politikwissenschaftlicher Sicht wenig überraschend – ganz unterschiedlicher Natur sein kann. Nicht immer werden Evaluationsergebnisse überhaupt wahrgenommen, sachliche Argumente und Probleme werden im Entscheidungsprozess häufig von politischen Konflikten überlagert. Dessen ungeachtet kommen in der Schweiz wesentliche Impulse zur Evaluationstätigkeit vom Parlament, das häufig Evaluationen einfordert, wobei die Durchführung meist dem Bundesrat und der Verwaltung übertragen wird, häufig unter Einbeziehung Externer.

In **Deutschland** wurden Befristungen auf Bundesebene in der Vergangenheit nur vereinzelt eingesetzt, insbesondere für umstrittene Gesetze mit unsicheren Auswirkungen (z. B. das Informationsfreiheitsgesetz) und für Gesetzesvorhaben, die auf neue oder situative Problemlagen reagieren (z. B. die Terrorismusbekämpfungsgesetze). Die in der GGO enthaltene Verpflichtung, für alle Gesetzentwürfe der Bundesregierung bereits ex ante zu prüfen, ob Befristungen möglich sind und ob eine Evaluation durchgeführt werden soll, wurde in der Praxis nur unzureichend umgesetzt. Wenngleich von einer generellen Befristungspflicht für Bundesgesetze und Rechtsverordnungen abzuraten ist, besteht durchaus Potential, das Instrument zukünftig systematischer zu nutzen, um Ziele der besseren Rechtsetzung oder andere querschnittspolitische Ziele zu unterstützen.

In den **deutschen Bundesländern** sind generelle Befristungsregeln, ähnlich wie in den USA und Australien, weit verbreitet. Anfang 2010 gab es in acht Bundesländern (Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen) eine generelle Befristungspflicht oder einen Befristungsgrundsatz für Gesetze und Rechtsverordnungen. Verwaltungsvorschriften unterliegen sogar in zehn Bundesländern einer generellen Befristungspflicht. Der Befristungszeitraum beträgt bis auf wenige Ausnahmen fünf Jahre. In allen Bundesländern sind bestimmte Rechtsnormen (z. B. Verfassungsnormen oder Staatsverträge) von der Befristungspflicht ausgenommen, wobei die Ausnahmekataloge in einigen Ländern umfassend sind und weit interpretiert werden, während sich insbesondere die ‚Vorreiter‘ Hessen und Nordrhein-Westfalen auf schmale, eng definierte Ausnahmeregeln beschränken.

6.1.2 Wirksamkeit von Befristungen

Mit der Befristung von Gesetzen können grundsätzlich unterschiedliche politische Ziele verfolgt werden. Ein in diesem Kontext häufig genanntes Ziel ist das des Bürokratieabbaus, wobei unter „Bürokratieabbau“ in diesem Kontext in der Regel die Vermeidung unnötiger, auf Rechtsvorschriften zurückzuführender administrativer Lasten für Normadressaten verstanden wird. Betrachtet man die empirischen Erfahrungen, so fällt die Beurteilung weder eindeutig positiv noch eindeutig negativ aus.

Die umfassendste empirische Untersuchung zur Verbindung von Befristung und Bürokratieabbau wurde für die deutschen Bundesländer durchgeführt. Hier sind die Erfahrungen, je nach Bundesland, unterschiedlich. So konnten zwar in fast allen Bundesländern mit generellen Befristungspflichten für Rechtsnormen beachtliche Erfolge in Bezug auf die Reduzierung des existierenden Normenbestandes erzielt werden, ebenso wie die Rechtsbereinigungseffekte positiv beurteilt werden. Ob die Befristungspflichten zum Bürokratieabbau beitragen, variiert aber stark. In manchen Ländern verursachen die Befristungspflichten zwar erheblichen bürokratischen Aufwand, führen aber nur sehr selten dazu, dass Rechtsnormen vor Befristungsablauf kritisch in Bezug auf Bürokratieabbaupotentiale durchleuchtet werden. Es kommt zu Verlängerungsautomatismen, die trotz ihrer geringen Effekte Arbeitskapazitäten in der Verwaltung und im Parlament binden. Diejenigen Bundesländer, in denen die Befristungsregeln erfolgreicher umgesetzt werden, besitzen meist eine starke organisatorische Institutionalisierung in Form einer ressortübergreifenden, durchsetzungsstarken Normprüfstelle. Diese Einheit übt eine ‚*watchdog*‘-Funktion hinsichtlich der in den Ressorts durchgeführten Evaluationen aus und prüft Möglichkeiten zum Bürokratieabbau vor der Verabschiedung neuer Gesetze, aber eben auch vor dem Ablauf einer Befristung. Die Landtage spielen in diesem Prozess meist nur eine untergeordnete Rolle. Zwar waren sie es, auf deren Initiative hin die Befristungsregeln in vielen Ländern eingeführt wurden, danach ließ das parlamentarische Interesse allerdings meist rasch nach. Selbst nicht erfüllte Berichtspflichten blieben zum Teil unbeanstandet. Werden Befristungsverlängerungen nicht – wie teilweise üblich – in Form von Artikelgesetzen ‚durchgewunken‘, kommt es vor Verlängerung der entsprechenden Rechtsnormen zwar gelegentlich zu parlamentarischen Debatten und Änderungen, um Bürokratieabbau geht es dabei aber selten.

Jann et al. (2005b) argumentierten in ihrem Gutachten zur Wirksamkeit von Sunset Legislation als Instrument des Bürokratieabbaus, dass Befristungs- und Evaluationsklauseln in Gesetzen die Ziele einer Entbürokratisierung vor allem deshalb nur sehr begrenzt unterstützen, weil sie das Kräfteverhältnis zwischen „Regulierungsgegnern“ und „Regulierungsbefürwortern“ nicht substantiell verändern und weil sich Evaluationen in der Regel vorrangig mit dem Nutzen (und nicht mit den Kosten) von Regulierungen beschäftigen. Das Gutachten kommt deshalb zu dem Schluss, dass „Sunsetting (...) so lange keinen wesentlichen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten [wird], 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“ (Jann et al. 2005b). Hinzu kommt, dass Befristungen natürlich auch mit bürokratischem Aufwand verbunden sind,

schließlich wird das gesamte förmliche Verfahren der Rechtsetzung vor Ablauf der Befristung erneut in Gang gesetzt.

Diese Einschätzung zur Wirksamkeit von Befristungs- und Evaluationsklauseln für Ziele des Bürokratieabbaus wird von unserer Untersuchung grundsätzlich bestätigt. Allerdings zeigen die Praxiserfahrungen einiger Bundesländer, insbesondere von Hessen und Nordrhein-Westfalen, auch, dass eine starke organisatorische Verankerung der Zuständigkeit für das Thema Bürokratieabbau in ressortübergreifenden Normprüfstellen, verknüpft mit formalen Verfahrensschritten, die gewährleisten, dass die Normprüfstellen vor Befristungsablauf Möglichkeiten zur Durchsetzung von Qualitätsanforderungen an Evaluationen sowie zum Einbringen eigener Bürokratieabbauvorschläge haben, durchaus positive Effekte hat. Wir sind deshalb der Überzeugung, dass eine dauerhafte, im Idealfall ressortübergreifende und formal unabhängige organisatorische Institutionalisierung des Themas Bürokratieabbau in der Exekutive verbunden mit einem maßvollen Einsatz von Befristungen und einem standardisierten, formellen Verfahren vor Befristungsablauf unter Integration der zuständigen Stelle für Bürokratieabbau dazu führen kann, dass die administrativen Lasten von Gesetzen einen höheren Stellenwert in der politischen Auseinandersetzung erhalten und dass für besonders lastenintensive Gesetze eine Ex-post-Überprüfung der Lastenentwicklung sichergestellt wird. Gleichzeitig sind wir der Überzeugung, dass generelle Befristungspflichten nicht zielführend sind – und zwar nicht nur, weil der gesamte bürokratische und bei Gesetzen auch der parlamentarische Apparat dadurch überlastet wird (mit der Folge einer in der Regel nur rein formalen Beachtung der Befristungsregeln, die sich in Verlängerungsautomatismen widerspiegelt), sondern auch, weil ein solches „Über-einen-Kamm-Scheren“ aller Rechtsnormen sachlich unangemessen und unflexibel ist und außerdem in einem Spannungsfeld mit anderen Gütern wie z. B. Rechtssicherheit steht.

Diese Einschätzung betrifft jedoch nicht nur die Wirksamkeit von Befristungs- und Evaluationsklauseln im Hinblick auf Bürokratieabbau, sondern auch alle anderen möglichen politischen Ziele, insbesondere Querschnittsziele, die durch Befristungen unterstützt werden können. In der Literatur zum Thema Sunsetting wird häufig argumentiert, dass das Instrument eine Beweislastumkehr mit sich bringe. In der Realität, z. B. in den Erfahrungen der US-Bundesstaaten, hat sich gezeigt, dass diese Beweislastumkehr in der Praxis so nicht stattfindet. Auch in den deutschen Bundesländern zeigt sich, dass in der Regel nur diejenigen Vorschriften auslaufen, bei denen darüber weitgehend Konsens besteht. Realistischer ist deshalb die Vorstellung, mit Sunset-Vorschriften dazu beizutragen, eine evidenzbasierte Wirkungskontrolle für einzelne Gesetze zu fördern und – nach einiger Zeit der Gültigkeit eines Gesetzes oder einer Rechtsvorschrift – einen erneuten politischen Diskurs auf besserer Informationsgrundlage anzustoßen. Je nach konkreter Ausgestaltung der Evaluationskriterien und des Verfahrens werden in dieser neuen Entscheidungssituation bestimmte politische Ziele und Akteure argumentativ gestärkt. Befristungen eignen sich deshalb, um politische Querschnittsziele, die gegenüber Fachinteressen wenig durchsetzungsfähig sind, besser in den Politikzyklus zu integrieren. Aufgrund der begrenzten Aufmerksamkeitsfenster politischer Entscheidungsträger sollten Befristungen jedoch nur für ausgewählte, besonders komplexe und folgenreiche Gesetzesvorhaben eingesetzt werden.

6.2 Empfehlungen für die Bundesebene

(1) *Befristungen können genutzt werden, um verschiedene politische Querschnittsziele zu unterstützen*, z. B. bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau, Nachhaltigkeit oder Haushaltskonsolidierung, indem sie sicherstellen, dass die Auswirkungen von Gesetzen auf diese Querschnittsziele nach einem festgelegten Zeitraum überprüft werden. Je stärker der Querschnittscharakter des verfolgten Politikzieles ist, umso wichtiger ist eine starke organisatorische, rechtliche und prozessuale Institutionalisierung des Sunsettings. Welches Ziel (oder welche Ziele) vorrangig unterstützt werden sollten, ist eine politische Entscheidung.

(2) *Befristungen sollten immer mit Evaluationspflichten verknüpft werden, da Befristungen nur dann Wirksamkeit entfalten, wenn sie einen erneuten Diskurs über ein Policy-Problem und dessen Lösung auf besserer Informationsgrundlage anstoßen.* Befristungen können somit dazu beitragen, Gesetze auch nach ihrer ‚Verabschiedung‘ systematischer zu beobachten. Damit Evaluationen nicht dazu führen, dass Gelegenheitsfenster für sektorale Interessen zum schlichten ‚Draufsatteln‘ ihrer Ansprüche auf existierende Regelungen geschaffen werden, müssen Evaluationen nach bestimmten Standards erfolgen. Dazu gehören einerseits Verfahrensstandards (Beteiligungspflichten, Transparenzregeln) und andererseits inhaltliche Standards (Kriterien). Die Kriterien für die Ex-post-Evaluation sollten sich an der politischen Zielsetzung orientieren und verbindlich festgelegt werden (z. B. allgemeine Kriterien in der GGO und spezifische Kriterien in dem jeweiligen Gesetz). Geht es vorrangig um Bürokratieabbau, sind Gesetzentwürfe mit erheblichen Kostenfolgen (z. B. Bürokratiekosten und/oder Erfüllungsaufwand) zu befristen, geht es um Nachhaltigkeit, sind Gesetzentwürfe mit erheblichen oder umstrittenen Wirkungen auf Nachhaltigkeitsziele zu befristen etc.

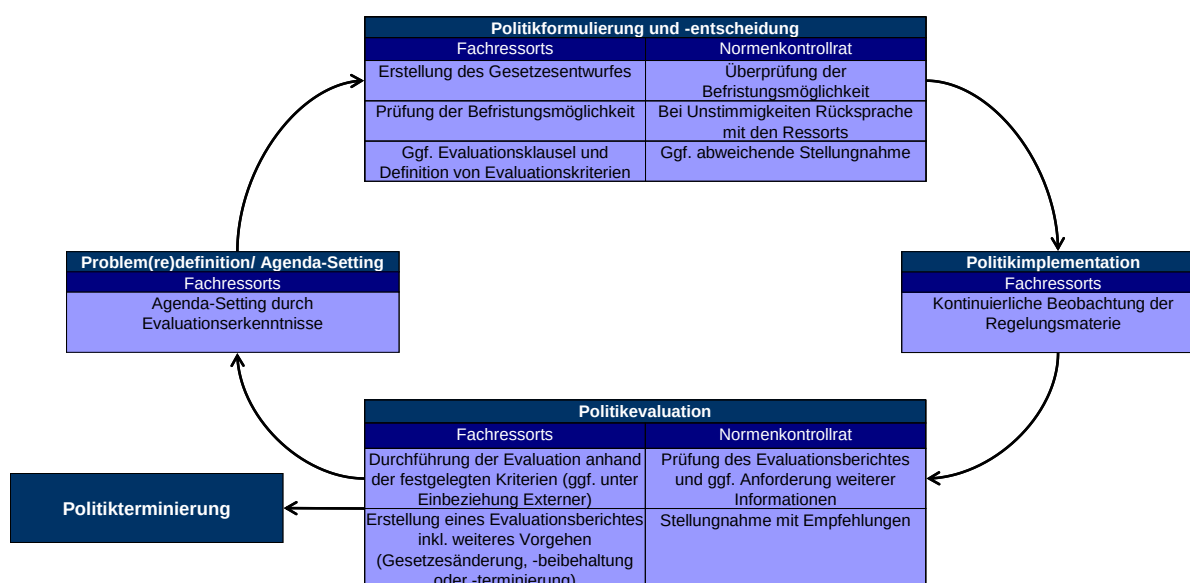
(3) *Zu empfehlen ist ein selektiver, am Einzelfall orientierter Einsatz von Befristungs- und Evaluationsklauseln für Gesetze mit (potentiell) erheblichen Auswirkungen auf das jeweilige politische Querschnittsziel, um Verlängerungsautomatismen bzw. bürokratischen Aufwand möglichst zu vermeiden.* Generelle Befristungsklauseln für Gesetze sind ebenso wenig zu empfehlen wie generelle Evaluationsklauseln. Der prozentuale Anteil befristeter und/oder mit Evaluationsklauseln versehener Gesetze stellt dementsprechend auch keine sinnvolle Größe für die Erfolgsmessung dar. Stattdessen sollte die politische Zielerreichung daran gemessen werden, ob es gelingt, für befristete Gesetzesvorhaben ein erneutes Aufmerksamkeitsfenster zu schaffen sowie eine nachträgliche Wirkungskontrolle sicherzustellen.

(4) *Die Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten sollte – ebenso wie die Durchführung von Ex-post-Evaluationen – Angelegenheit der Ressorts sein.* Um Vermeidungsstrategien der Ressorts abzuwenden, sollten für die Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten grundsätzlich nur wenige Ausnahme- bzw. Negativkriterien definiert werden (Verfassung, Staatsverträge, Zeitgesetze und Gesetze, deren Wirksamkeit sich mit dem Inkrafttreten erfüllt). Gesetze und Rechtsverordnungen, die EU-Recht umsetzen, sollten *nicht* pauschal von der Möglichkeit zur Befristung ausgenommen werden. Die Ressorts sollten – in einem ausreichenden zeitlichen Abstand vor dem Ablauf der Befristung – einen Evaluationsbericht erstellen, der neben den Evaluationsergebnissen die Erhebungsmethode und die Datengrundlage transparent macht, und einen Vorschlag zum weiteren Verfahren unterbreiten.

(5) Dem Nationalen Normenkontrollrat sollte sowohl für die Ex-ante-Prüfung der Befristungsoption als auch für Ex-post-Evaluationen eine Kontrollfunktion zukommen.

Zu empfehlen ist eine entsprechende Erweiterung des NKR-Mandates. Im Ex-ante-Verfahren sollte der NKR die auf dem Gesetzesvorblatt (neuer Gliederungspunkt G) und in der Gesetzesbegründung dokumentierten Aussagen der Ressorts prüfen und dazu – ähnlich wie beim bewährten Verfahren der Bürokratiekostenabschätzung laut § 6 (1) NKR-G – eine Stellungnahme abgeben. Diese Stellungnahme ist zunächst nicht öffentlich und wird dem federführenden Bundesministerium zugeleitet, welches daraufhin ggf. Überarbeitungen am Gesetzesentwurf vornimmt. Nur die nach diesem Klärungsprozess abgegebene, abschließende Stellungnahme des NKR ist Teil der Kabinettsvorlage und somit öffentlich zugänglich. Der vor Befristungsablauf von den Ressorts erstellte Evaluationsbericht sollte in gleicher Weise durch den NKR geprüft und mit einer Stellungnahme versehen werden.

Abbildung 6: Zusammenspiel zwischen Fachressorts und NKR in der Befristungsprüfung im Policy Cycle



Quelle: Eigene Darstellung.

(6) Die Stellungnahmen des NKR sollten dem Kabinett zusammen mit dem Gesetzesentwurf vorgelegt werden und Teil des Regierungsentwurfes für Bundesrat und Bundestag sein. Ziel ist die Herstellung von Transparenz. Evaluationsberichte der Ressorts sollten in der Regel in einer Kurzfassung als Teil der Gesetzesbegründung veröffentlicht werden. Um einen Lerneffekt (*policy learning*) zu fördern, sollten Evaluationen immer in Kooperation mit dem federführenden Referat durchgeführt werden. Bei einer alleinigen Durchführung der Evaluation durch das zuständige Ministerium stellt sich grundsätzlich der Verdacht der Interessengebundenheit. Dem kann durch die Formulierung von methodischen Standards, die Definition von Evaluationskriterien, Transparenzstandards und Beteiligungspflichten entgegengewirkt werden. Bei besonders umstrittenen Gesetzen kann es sinnvoll sein, die Evaluation an unabhängige externe Institute zu vergeben.

(7) Für die neuen Kontrollfunktionen sollte das NKRG fortgeschrieben werden. Eine über unverbindliche Leitfäden hinausgehende rechtliche Institutionalisierung des Verfahrens ist – vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten der Implementation der GFA in Deutschland – unbedingt zu empfehlen. Die GGO enthält bereits heute grundlegende Regelungen zur Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten. Deren Verbindlichkeit sollte durch eine weitergehende Verankerung in der GGO oder auf gesetzlicher Ebene erhöht werden.

Abschließend soll noch einmal betont werden, dass die Befürwortung einer systematischen Nutzung von Befristungen und Evaluationen zur Unterstützung einer zielorientierten Ex-post-Wirkungskontrolle ausgewählter Gesetze und Rechtsverordnungen nicht der Illusion entspringt, dass Ex-post-Evaluationen in der Regel zu eindeutigen, unumstrittenen Ergebnissen führen; häufig ist sogar das Gegenteil der Fall. Ziel ist das Anstoßen einer erneuten politischen Debatte, deren Fokus und Evidenzbasiertheit über die Ausrichtung und Qualität der Evaluationen beeinflusst werden kann. In dieser Debatte kann es gelingen, die argumentative Durchsetzungsfähigkeit eher ‚schwacher‘ politischer Querschnittsziele wie Bürokratieabbau, Nachhaltigkeit oder bessere Rechtsetzung zu stärken, wenn die Kriterien der Ex-post-Evaluationen so gewählt werden, dass diese Ziele im Mittelpunkt der Evaluationen stehen. Werden Befristungen – jenseits unrealistischer Vorstellungen eines Verfallsdatums für alle Gesetze – gezielt und mit Bedacht eingesetzt, können sie einen sinnvollen Beitrag zur Verbesserung der Gesetzgebung leisten.

Bibliographie

- Bättig, Christoph / Ledermann, Simone, 2009: Aufgaben und Funktionsweise der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK), Vortrag auf der Tagung des Netzwerks Evaluation in der Bundesverwaltung, Bern, 21. April 2009.
- Balthasar, Andreas, 2009: Institutional Design and Utilization of Evaluation: a Contribution to a Theory of Evaluation Influence Based on Swiss Experience. In: *Evaluation Review*, 33 (3), 226–256.
- Bardach, Eugene, 1976: Policy Termination as a Political Process. In: *Policy Sciences* 7, 123–131.
- Barlösius, Eva, 2008: Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Bauer, Michael W., 2006: Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 47 (2), 147–168.
- Behn, Robert D., 1977: The False Dawn of Sunset Laws. In: *Public Interest* 49, 103–118.
- Berthold, Christian et al. (Hrsg.), 2009: Handbuch Praxis Wissenschaftsfinanzierung, Stuttgart: Raabe.
- Blum, Sonja / Schubert, Klaus, 2009: Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bovens, Mark et al., 2006: The Politics of Policy Evaluation. In: Moran, Michael / Rein, Martin / Goodin, Robert E.: *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 319–335.
- Brewer, Garry D., 1978: Termination. Hard Choices, Harder Questions. In: *Public Administration Review* 38, 338–344.
- Bussmann, Werner, 2004: Ungeliebt, aber unverzichtbar: Evaluation im Kontext der Politik. In: Beywl, Wolfgang (Hrsg.): *Evaluation im Kontext. Arbeitsbericht Nr. 31*. Bern: Koordinationsstelle für Weiterbildung, Universität Bern, 14–24.
- Daniels, Mark R., 2001: Policy and Organizational Termination. In: *International Journal of Public Administration* 24, 249–62.
- deLeon, Peter, 1978: Public Policy Termination. An End and a Beginning. In: *Policy Analysis* 4, 369–392.
- deLeon, Peter, 1983: Policy Evaluation and Program Termination. In: *Policy Studies Review* 2, 631–647.
- deLeon, Peter, 1987: Policy Termination as a Political Phenomenon, In: Palumbo, Dennis (Hrsg.): *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications, 173–199.
- Dietze, Doris / Kranen, Dirk H., 2009: Programm der Bundesregierung zum Bürokratieabbau: Erwartungen erfüllt? In: *Wirtschaftsdienst* 81, 473–481.
- Döhler, Marian / Kai Wegrich, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit. In: *dms – der moderne staat* 3, 31–52.
- Florack, Martin / Grunden, Timo (Hrsg.), 2010: Regierungszentralen. Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Genschel, Philipp / Zangl, Bernhard, 2008: Metamorphosen des Staates: Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. In: *Leviathan* 36, 430–454.
- Genschel, Philipp / Zangl, Bernhard, 2007: Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20-21, 10–16.

- Geva-May, Iris, 2004: Riding the Wave Opportunity: Termination in Public Policy. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, 309–333.
- Gullick, Luther, 1937: Notes on the Theory of Organization. In: Gullick, Luther / Urwick, Lyndall (Hrsg.): *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, 3–45.
- Gullick, Luther / Urwick, Lyndall (Hrsg.), 1937: *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning and the State. In: *Comparative Politics* 23, 275–96.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schmidt-Aßmann, Eberhard / Voßkuhle, Andreas, 2006: *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*. München: Beck.
- Hogwood, Brian W. / Peters, Guy B., 1982: The Dynamics of Policy Change. Policy Succession. In: *Policy Sciences* 14, 225–245.
- Jacob, Klaus / Veit, Sylvia / Hertin, Julia, 2009: *Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung*. Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Jann, Werner / Wegrich, Kai, 2008: Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. In: *dms - der moderne staat* 1 (1), 49-72.
- Jann, Werner / Wegrich, Kai, 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldforschung 2.0*, München: Oldenbourg, 75-113.
- Jann, Werner / Wegrich, Kai / Veit, Sylvia, 2005 (Jann et al. 2005a): *Verfahren und Instrumente erfolgreicher Deregulierung*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Jann, Werner / Wegrich, Kai / Shergold, Miriam / Van Stolk, Christian, 2005 (Jann et al. 2005b): *Wirksamkeit von Sunset-Legislation und Evaluationsklauseln*. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Berlin.
- Jann, Werner / Wegrich, Kai / Tiessen, Jan, 2007: "Bürokratisierung" und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich - wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin: FES.
- Jann, Werner / Wegrich, Kai / Jantz, Bastian / Veit, Sylvia, 2009: *Bürokratieabbau für Bürger - Internationale Erfahrungen und Lehren für Deutschland*. Berlin: Friedrich Ebert-Stiftung.
- Jantz, Bastian / Veit, Sylvia, 2010: Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau. In: Florack, Martin / Grunden, Timo (Hrsg.): *Regierungszentralen. Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität*. Wiesbaden: VS-Verlag, i.E.
- Jun, Uwe / Grabow, Karsten, 2008: Mehr Expertise in der deutschen Politik? Zur Übertragbarkeit des „Evidence-based policy approach“. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Kearney, Richard C., 1990: Sunset: A Survey and Analysis of the State. In: *Public Administration Review* 50 (1), 49–57.
- Kevenhörster, Paul, 2006: *Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kirkpatrick, Susan E. / Lester, James P. / Peterson, Mark R., 1999: The Policy Termination Process. In: *Review of Policy Research* 16, 209–238.
- Konzendorf, Götz, 2009: Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland. In: Widmer, Thomas / Beywl, Wolfgang / Fabian, Carlo (Hrsg.): *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden: VS-Verlag, 27–39.

- Kuhlmann, Sabine, 2005: Selbstevaluation durch Leistungsvergleiche in deutschen Kommunen. In: Zeitschrift für Evaluation 1, 2005, 7–28.
- Langner, Peter, 1983: Zero-Based Budgeting und Sunset Legislation. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume. Baden-Baden: Nomos.
- Mader, Luzius, 2007: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Die Evaluation staatlicher Maßnahmen in der Schweiz. In: Neue Zürcher Zeitung vom 21.3.2007, 19.
- Mader, Luzius, 2009: Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz. In: Widmer, Thomas / Beywl, Wolfgang / Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Wiesbaden: VS-Verlag, 52–63.
- March, James G., 1987: Ambiguity and accounting: The elusive link between information and decision making. In: Accounting, Organizations and Society 12 (2), 153–168.
- Matthies, Hildegard / Simon, Dagmar (Hrsg.), 2008: Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen. Leviathan, Sonderheft 24.
- Maurer, Hartmut, 2009: Allgemeines Verwaltungsrecht, München: Beck.
- 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.
- Mayntz, Renate, 2009: Speaking Truth to Power: Leitlinien für die Regelungen wissenschaftlicher Politikberatung. In: dms – der moderne staat 2 (1), 5–16.
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W., 1995: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a. M./ New York: Campus.
- Mooney, Chris, 2004: A Short History of Sunsets. In: Legal Affairs, URL: http://www.legalaffairs.org/issues/January-February-2004/story_mooney_janfeb04.msp (Stand: Mai 2010).
- Moran, Michael / Rein, Martin / Goodin, Robert E., 2006: The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford: Oxford University Press.
- Newig, Jens, 2004: Symbolische Gesetzgebung: Umweltpolitik unter gesellschaftlichen Macht- und Informationsasymmetrien. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 3 (4), 813–852.
- OECD (2010a): Bessere Rechtsetzung in Deutschland. Paris: OECD.
- OECD (2010b): Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Australia. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.
- Olson, Mancur, 1967: The logic of collective action, Cambridge: Harvard University Press.
- Pearson, William M. / Wigginton, Van H., 1986: Effectiveness of Administrative Controls: Some Perceptions of State Legislators, In: Public Administration Review 46, 328–331.
- Radaelli, Claudio, 2010: Regulating Rule-Making via Impact Assessment, In: Governance 23 (1), 89–108.
- Richter, Daniela, 2009: Zwei Jahre ressortübergreifende Normprüfung in Nordrhein-Westfalen – ein erstes Resümee. In: NWVBl. 5, 173–180.
- Ruffert, Matthias, 2006: Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schmidt-Aßmann, Eberhard / Voßkuhle, Andreas: Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band I Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation. München: Beck, 1085–1174.
- Schneider, Volker / Janning, Frank, 2006: Politikfeldanalyse. Akteure, Strukturen und Diskurse in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS-Verlag.

- Schönenbroicher, Klaus / Thuy, Hoang Thi Thang, 2009: Zum Stand der Gesetzgebungspraxis in Nordrhein-Westfalen und Vietnam – Übersicht und Zwischenbericht. In: NWVBl. 8, 285–292.
- Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (Hrsg.), 2009: Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München: Oldenbourg.
- Seckelmann, Margrit, 2009: Evaluationen und deren mögliche finanzielle Konsequenzen. In: Berthold, Christian et al. (Hrsg.): Handbuch Praxis Wissenschaftsfinanzierung, Stuttgart: Raabe, 1–20.
- Stockmann, Reinhard, 2006: Evaluation staatlicher Entwicklungspolitik. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. 3. Auflage. Münster u. a.: Waxmann.
- Stockmann, Reinhard (Hrsg.), 2006: Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. 3. Auflage. Münster u. a.: Waxmann
- Turnhout, Esther, 2009: The rise and fall of a policy: policy succession and the attempted termination of ecological corridors policy in the Netherlands. In: Policy Sciences 42 (1), 57–72.
- Veit, Sylvia, 2010: Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wagner, Gerald, 2009: Evaluation der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: Widmer, Thomas / Beywl, Wolfgang / Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag. 117–136.
- Wegrich, Kai, 2009: Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich. Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 1/2009.
- Weingart, Peter, 2006: Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chaft)soziologie. In: Falk, Svenja et al.: Handbuch Politikberatung. Wiesbaden: VS-Verlag, 35–44.
- Weiss, Carol H., 1999: The Interface between Evaluation and Public Policy. In: Evaluation 5 (4), 468–486.
- Widmer, Thomas, 2008: Evaluationsansätze und ihre Effekte: Erfahrungen aus verschiedenen Politikfeldern. In: Matthies, Hildegard / Simon, Dagmar (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen. Leviathan, Sonderheft 24, 267–287.
- Widmer, Thomas / Leeuw, Frans L., 2009: Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich. In: Widmer, Thomas / Beywl, Wolfgang / Fabian, Carlo (Hrsg.), 2009: Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS-Verlag, 64–71.
- Widmer, Thomas / Beywl, Wolfgang / Fabian, Carlo (Hrsg.), 2009: Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wollmann, Helmut, 2009: Kontrolle in Politik und Verwaltung. Evaluation, Controlling und Wissensnutzung. In: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München: Oldenbourg, 379–400.
- Zohlnhöfer, Reimut / Obinger, Herbert, 2005: Ausverkauf des „Tafelsilbers“. Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990–2000. In: Politische Vierteljahresschrift 46, 602–628.

Regierungsdokumente

Administrative Review Council, 1992: Rule Making by Commonwealth Agencies. Report No. 35. Canberra.

Attorney-General's Department, 2004: Legislative Instruments Handbook. A practical guide for compliance with the Legislative Instruments Act 2003 and related matters. Canberra.

Attorney-General's Department, 2008: 2008 Review of the Legislative Instruments Act 2003. Canberra.

Australian Government, 2003: Legislative Instruments Act 2003, The Attorney's General Department, ComLaw – Federal Register of Legislative Instruments, URL: <http://www.comlaw.gov.au/> (Stand: Mai 2010).

Australian Government, 2007: Best Practice Regulation Handbook. Canberra.

Bundesrechnungshof, 2009: Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes, Bonn (unveröffentlichter Bericht).

CDU und FDP in Schleswig-Holstein, 2009: Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Freien Demokratischen Partei (FDP) in Schleswig-Holstein für die 17. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags.

CSU und FDP in Bayern, 2008: Koalitionsvereinbarung 2008 bis 2013 zwischen CSU und FDP für die 16. Wahlperiode des Bayerischen Landtags.

Justizministerium Thüringen, 2009: Bürokratieabbau in Thüringen – Teil II. Erfahrungen mit dem Befristungskonzept. Erfurt.

Landesregierung NRW, 2009: Vierter Bericht der Landesregierung an den Landtag zur Befristung von Gesetzen und Rechtsverordnungen vom 30. März 2009.

Nationaler Normenkontrollrat, 2009: Zwischenbilanz: Gut gestartet, Erwartungen erfüllen. Jahresbericht 2009 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.

Office of the Chief Parliamentary Counsel: Subordinate Legislation Act 1994 (Vic), URL: <http://www.ocpc.vic.gov.au/> (Stand: Mai 2010).

Senat Berlin, 2005: Mitteilung des Senats Berlin an das Abgeordnetenhaus, Drs. Nrn. 15/3122 und 15/3693 vom 31. Juli 2005.

Senat Bremen, 2004: Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 07.12.04, Drucksache 16/270.

Senat Bremen, 2009: Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 10. November 2009: Drittes Ortsgesetz zur Bereinigung des bremischen Rechts, Drs. 17/416 S vom 10.11.2009.

Senatskanzlei Bremen u. a., 2008: Bürokratieabbau in Bremen. Das Land Bremen geht neue Wege. Bremen.

Staatskanzlei Niedersachsen, 2004: Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004. Hannover.

Victorian Competition and Efficiency Commission, 2007: Hints and tips for preparing a Regulatory Impact Statement for sunseting regulations. Melbourne.

Victorian Competition and Efficiency Commission, 2007: Sunseting Regulations – Time Considerations. Melbourne.

Victorian Competition and Efficiency Commission, 2007: Victorian Guide to Regulation (Second edition). Melbourne.