

# Sunset Legislation als Instrument der besseren Rechtsetzung: Wunderwaffe oder stumpfes Schwert?

Sylvia Veit, Bastian Jantz

## 1. Einleitung

*Sunset Legislation* – also die mit Evaluationspflichten verknüpfte Befristung von Gesetzen und anderen Rechtsnormen – ist ein Reforminstrument der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, dessen erste Popularitätswelle bereits mehr als drei Jahrzehnte zurückliegt. In ihrem Ursprungsland USA zielten die in den 1970er und 1980er Jahren eingeführten Sunset-Vorschriften darauf ab, die parlamentarische Kontrolle der Exekutive zu verbessern. Heute hingegen wird in verschiedenen westlichen Industrienationen verstärkt darüber diskutiert, ob und inwiefern sich Befristungsvorschriften nutzen lassen, um die Ziele einer «besseren Rechtsetzung» (*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.

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit diesen neueren Anwendungskontexten von *Sunset Legislation* auseinander und diskutiert die Frage, unter welchen Bedingungen und für welche politischen Ziele Befristungsklauseln sinnvoll eingesetzt werden können. Hierzu wird die Befristung von Gesetzen als ein Versuch interpretiert, zu bestimmten Zeitpunkten des politischen Prozesses ein erneutes, «künstliches» *Agenda-Setting* zu bewirken. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich politische Entscheidungsfenster nicht «automatisch» öffnen, wenn Gesetze ineffektiv sind oder problematische Nebenwirkungen zeigen. Durch die Befristung wird erreicht, dass nach einem bestimmten Zeitraum der Gültigkeit einer Rechtsnorm erneut darüber entschieden werden muss, ob und wie diese Rechtsnorm weiter gelten soll. Diese Entscheidung kann aufgrund der Evaluation der Wirkungen – so die Idealvorstellung – auf besserer Informationsgrundlage gefällt werden.

Die Anwendungspraxis zeigt jedoch, dass diese Erwartungen häufig nicht erfüllt werden können, da Befristungen zu Verlängerungsautomatismen führen und zusätzliche Bürokratie verursachen. Um dieses Spannungsfeld zwischen Potentialen und offensichtlich vorhandenen Restriktionen von *Sunset Legislation* zu verstehen, werden im Folgenden zentrale Erkenntnisse der Policy-Analyse zu Politikbeendigung und Evaluation mit einem kursorischen Überblick über die empirischen Erfahrungen mit Befristungs- und Evaluationsklauseln in vier Ländern (Schweiz, Deutschland, USA, Australien) verknüpft. Im letzten Teil des Aufsatzes wird herausgearbeitet, welche Ziele einer «besseren Rechtsetzung» durch *Sunset Legislation* unterstützt werden können.

## 2. Politikbeendigung und Evaluation: Erkenntnisse der Policy-Analyse

Wenn in der Policy-Analyse von Politikbeendigung (auch: Terminierung) gesprochen wird, ist damit die bewusste Abschaffung von staatlichen Aufgaben, Organisationen oder Politikgehalten und Programmen gemeint (deLeon 1978). In der Praxis ist Politikbeendigung ein vergleichsweise seltenes Phänomen – viel häufiger werden Politiken fortgeführt, inkrementell modifiziert oder im Leistungsniveau reduziert.

Die Ursachen hierfür sind vielfältig. So rufen Politikbeendigungen oft Widerstände bei den davon negativ betroffenen gesellschaftlichen Gruppen sowie innerstaatlichen Akteuren (Fachpolitiker/innen und ausführende Behörden) hervor. Es bilden sich *Anti-Terminierungskoalitionen* mit dem Ziel, eine Politikbeendigung zu verhindern. Die Interessen der «Koalitionäre» können dabei durchaus unterschiedlich sein: Während z.B. bei den gesellschaftlichen Interessengruppen die Aufrechterhaltung begünstigender Regelungen für ihre Klientel im Vordergrund steht, geht es den betroffenen Verwaltungseinheiten eher um Bestandssicherung und die Beibehaltung etablierter Routinen und Verfahren (deLeon 1978, Bauer 2006). Darüber hinaus wirken die mit einer Politikbeendigung verbundenen kurzfristigen Kosten erschwerend auf die Durchsetzung derartiger Entscheidungen (Bardach 1976). So müssen getätigte Investitionen abgeschrieben, Personal abgefunden oder versetzt werden und es bestehen rechtliche Hindernisse durch Einspruch- und Klagemöglichkeiten (deLeon 1978, Bauer 2006). Politikbeendigungen erfordern somit 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). Getroffene Entscheidungen können somit zumeist nicht ohne Verluste revidiert werden. Politikbeendigungen werden auch dadurch erschwert, dass das politische Anreizsystem weniger die Streichung von Programmen, sondern vielmehr die positiv konnotierte (Neu-)Formulierung innovativer Programme honoriert (Bardach 1976). 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.

Wie schwierig die Durchsetzung von Terminierungsentscheidungen ist, hängt jedoch nicht nur von der Existenz von Anti-Terminierungskoalitionen und Kostenfaktoren oder rechtlichen Hindernissen ab, sondern wird auch durch die vorherrschende politische Ideologie<sup>1</sup> (deLeon 1987) sowie durch Charakteristika der zu beendenden Politik bestimmt. Bei Letzterem geht es nach Kirkpatrick et al. (1999) um Merkmale wie Langlebigkeit (die Beendigung einer Politik ist umso unwahrscheinlicher, je länger diese besteht), Sichtbarkeit und Komplexität (komplexe, kleinteilige und fachspezifische Politiken, die sich ausserhalb der öffentli-

<sup>1</sup> Vergleichende Analysen von Privatisierungsaktivitäten (auch Privatisierungen stellen eine Politikbeendigung dar) in OECD-Ländern zeigen, dass bürgerliche Regierungen stärker auf die Privatisierungsoption zurückgegriffen haben als linksorientierte Regierungen (Zohlnhöfer/Obinger 2005).

chen Wahrnehmung befinden, sind gegenüber Terminierungsbestrebungen weitgehend resistent), die Nutzenverteilung (je grösser der Empfängerkreis staatlicher Leistungen und je höher der monetäre Nutzen, umso widerstandsfähiger ist eine Politik gegenüber Beendigungsversuchen) und um die Existenzberechtigung einer Politik (eine Politik, die nicht auf eine als gesellschaftlich relevant aufgefasste Problemlage reagiert, ist langfristig nicht aufrechtzuerhalten).

Wenngleich Politikbeendigungen in der politischen Praxis schwierig durchzusetzen sind und «echte» Terminierungen deshalb nur selten stattfinden, gibt es Umstände, die Politikbeendigungen begünstigen. Dazu zählen Regierungswechsel und Veränderungen in der ideologischen Grundhaltung, Krisenphänomene und Skandale sowie Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen von Terminierungsentscheidungen (z.B. Übergangsregelungen, Beschäftigungsgarantien). Politische Entscheidungsträger können sich diese begünstigenden Faktoren zunutze machen, um Beendigungsentscheidungen durchzusetzen (Turnhout 2009). Weiterhin kann versucht werden, durch prozessuale, terminierende Mechanismen (im Sinne von Evaluationsklauseln oder Sunsetregelungen) die Wahrscheinlichkeit einer Politikbeendigung zu erhöhen. Zwar führen negative Evaluationen – dies sollten die vorangegangenen Darstellungen zur Politikbeendigung plausibel gemacht haben – nicht zwangsläufig zu einer Beendigungsentscheidung. Sie können jedoch dazu beitragen, dass die Entscheidungsfindung, ob ein politisches Programm beibehalten, ausgeweitet oder beendet wird, nicht ausschliesslich auf der ideologischen Ebene ausgetragen wird (deLeon 1983). Evaluationen können also politische Entscheidungsprozesse (graduell) versachlichen, indem der Austausch von Argumenten einen höheren Stellenwert erhält. Dabei wird davon ausgegangen, dass Evaluationsergebnisse nicht im Ausnahmefall, sondern *in der Regel* von einer politischen Seite instrumentalisiert werden, d.h. sie werden von bestimmten Akteuren genutzt, um ihre eigene Position argumentativ zu untermauern.

Evaluationen können von den Befürwortern einer Politikbeendigung genutzt werden, um bessere Argumente für eine Terminierungsentscheidung in den politischen Aushandlungsprozess einbringen zu können. Diese Argumente liefert die Evaluation jedoch nur dann, wenn im Evaluationsprozess nicht nur *Nutzenkriterien* im Vordergrund stehen, sondern vor allem die *Programmkosten* und unerwünschten Nebenfolgen einer Bewertung unterzogen werden. 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 (Jantz/Veit 2010). Anti-Terminierungscoalitionen 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» (noch) 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):

«Evaluations pointing to the costs or harm of non-termination can create the climate, prepare the political agenda, and prompt the opening of termination opportunity windows. Costs may not necessarily be financial. Perceptions of harm may refer to waste of resources as well as to political or legislative complications; possible harm should be used to mobilize new, active, and dedicated constituents. Legislative costs, for instance, are intrinsic, but when the legislative termination of a policy is advocated, the harm or inadequacies of the policy may serve as the reason for it. (Geva-May 2004, 326)»

Eine Evaluation als «Vorbote der Politikbeendigung» kann auf dieselben Widerstände wie eine Beendigungsentscheidung treffen, «because it rocks the boat of organizational stability, encounters the same strong opposition when ideology is involved» (Geva-May 2004, 321). Im Zusammenhang mit *Sunset Legislation* sollte man sich deshalb nicht der Illusion hingeben, dass Evaluationsergebnisse automatisch zu sachlichen Debatten führen und in der politischen Entscheidung über die Frage der Abschaffung oder Modifizierung eines Gesetzes ohne Kontroversen berücksichtigt werden. Was Evaluationen jedoch leisten können, ist eine Verbesserung der Informations- und Argumentationsgrundlage. 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. Befristung und Evaluation von Gesetzen: Erfahrungen aus vier Ländern

Wenn von *Sunset Legislation* gesprochen wird, ist damit nicht die weit verbreitete, einzelfallbezogene Evaluation und Befristung von Gesetzen gemeint. Dass politisch umstrittene Gesetze oder Regelungen mit Experimentiercharakter befristet und nach einer gewissen Zeit evaluiert werden, ist in den meisten westlichen Demokratien übliche Praxis. *Sunset Legislation* hingegen stellt den Versuch dar, die Evaluation und Befristung von Rechtsnormen *systematisch* in den Rechtsetzungsprozess zu integrieren – entweder in Form einer generellen Befristungs- und/oder Evaluationspflicht oder in Form von institutionalisierten Prüfungen von Befristungsmöglichkeiten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens.

Die Auswertung internationaler Erfahrungen mit *Sunset Legislation* zeigt, dass generelle Befristungsregeln, wie sie Ende der 1970er / Anfang der 1980er Jahre in vielen US-Bundesstaaten und später in den meisten australischen Bundesstaaten sowie zahlreichen deutschen Bundesländern eingeführt wurden, international eine Ausnahme darstellen. Im Folgenden werden die Erfahrungen dieser drei Länder kurz zusammengefasst (für eine ausführliche Darstellung siehe Jantz/Veit 2010). Darüber hinaus wird die Schweiz als viertes Fallbeispiel hinzugezogen, da hier mit der in der Verfassung verankerten Pflicht zur Überprüfung der Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit seit dem Jahr 2000 eine international einzigartige Regelung zur Evaluation von Gesetzen besteht, wenngleich diese nicht mit Befristungspflichten verbunden ist.

In den USA war die Einführung von *Sunset Legislation* ab Mitte der 1970er Jahre in erster Linie eine Reaktion darauf, dass zahlreiche regulative Kompetenzen der Legislative auf sog. Regulierungsbehörden übertragen wurden. Kritisiert wurde insbesondere die fehlende Kontrolle der Tätigkeit dieser Regulierungsbehörden durch das Parlament und daraus folgend der starke Einfluss externer Interessenvertreter auf die Behörden (*agency capture*), aber auch die Verfolgung bürokratischer Eigeninteressen (*bureaucratic drift*). Um eine regelmässige legislative Kontrolle zu gewährleisten, entstand die Idee einer fünf- bis zehnjährigen Befristung aller Gesetze in Kombination mit entsprechenden Überprüfungen (*reviews*). So wie sich die Legislative im Zuge von Wahlen vor dem Bürger verantworten muss, sollte durch die Befristung von Gesetzen die Verwaltung gezwungen werden, regelmässig Rechenschaft gegenüber dem Parlament abzulegen (Langner 1983).

Der *Sunsetting*-Ansatz wurde erstmalig in Colorado 1976 gesetzlich verankert und verbreitete sich in den Folgejahren rasant. Anfang der 1980er Jahre hatten bereits 34 weitere Staaten *Sunset Clauses* verabschiedet. Die Befristungsklauseln sahen in allen Bundesstaaten die Pflicht zur Wirksamkeitskontrolle und einen automatischen Beendigungs-Mechanismus für die betroffenen Programme bzw. Behörden vor, der sich periodisch wiederholt. In der Anwendungspraxis konnte die anfangs euphorisch verkündete Erwartung einer «Beweislastumkehr» jedoch meist nicht erfüllt werden:

*«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)*

Bereits nach wenigen Jahren wurden die Befristungsklauseln in mehreren US-Bundesstaaten wieder abgeschafft. Ursächlich hierfür war neben dem Lobbying von Interessenverbänden gegen das *Sunsetting* vor allem der der immense Zeit- und Ressourcenaufwand für die Teilzeit-Parlamente der Bundesstaaten (Kearney 1990, Mooney 2004). Aufgrund von Arbeitsüberlastung kam es nach Befristungsablauf häufig zu Verlängerungsautomatismen, ohne dass die Legislative eine tatsächliche Kontrollfunktion ausgeübt hätte. Zudem hatte die Anwendung von Befristungsklauseln im Ergebnis weder zur flächendeckenden Abschaffung von Behörden geführt, noch wurden in nennenswertem Ausmass Haushaltsmittel eingespart. Generelle Befristungsklauseln erwiesen sich somit als unwirksam und nicht passfähig zu den Realitäten der politisch-administrativen Systeme der Bundesstaaten.

Während der *Sunset*-Ansatz in den USA nie auf die Bundesebene übertragen wurde, gibt es in Australien seit 2005 mit Inkrafttreten des *Legislative Instruments Act* eine generelle Befristungspflicht für untergesetzliche Regelungen auf zentralstaatlicher Ebene. Untergesetzliche Rechtsnormen sind Vorschriften, deren Erlass allein durch die Regierung erfolgt und auf einer Delegation von gesetzgeberischen Kompetenzen vom Parlament an die Regierung beruht. Vergleichbare

Regelungen für die meisten australischen Bundesstaaten und Territorien (mit Ausnahme von *Australian Capital Territory* und *Northern Territory*) existierten bereits seit Mitte der 1990er Jahre. Der übliche Befristungszeitraum beträgt zehn Jahre. Auslaufende Rechtsnormen sollen von den Behörden rechtzeitig evaluiert werden, um eine fundierte Entscheidungsbasis für das weitere Verfahren zu schaffen.

Befristungsvorschriften in Australien verfolgen ähnlich wie in den USA den Zweck, die Kontrolle der Regierung durch das Parlament für diejenigen Vorschriften zu verstärken, die ohne parlamentarische Zustimmung verabschiedet werden. Für formelle 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. Für Gesetze besitzt die institutionalisierte und kontinuierliche Unterstützung der Ressorts in ihren Evaluationsaktivitäten durch eine zentrale, unabhängige Einheit mit «*watchdog*»-Funktion – das *Office of Best Practice Regulation* – einen höheren Stellenwert als die formale Befristung.

Ex-ante Evaluationen, also Gesetzesfolgenabschätzungen, sind in Australien standardmässig für alle Gesetze und untergesetzlichen Rechtsnormen durchzuführen. Gesetzesvorschläge, die aufgrund vom Premierminister erklärter «besonderer Umstände» 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. Gesetze und Rechtsverordnungen, die keine Evaluations- oder Sunsetklauseln enthalten, werden alle fünf Jahre im Rahmen eines *Five-Yearly Review* automatisch überprüft (Austrian Government 2007, 11).

Wie die vom australischen Premierminister in Auftrag gegebene Evaluation des *Legislative Instruments Act Review Committee* aus dem Jahr 2008 zeigte, sind die tatsächlichen Evaluationsaktivitäten der Behörden trotz umfassender Evaluationspflichten und Unterstützungsmaterialien bisher vielfach mangelhaft. Vorherrschend scheint ein pragmatischer, von Fall zu Fall variierender Umgang mit den Evaluationsanforderungen, wobei neuerdings insbesondere auf Ebene der Teilstaaten versucht wird, die Höhe der administrativen Lasten als entscheidendes Kriterium für die Intensität der Evaluationsaktivitäten zu etablieren. Während auf zentralstaatlicher Ebene die erste Charge befristeter Rechtsnormen erst im Jahr 2015 auslaufen wird, zeigt die Erfahrung auf Ebene der Teilstaaten, dass Befristungen nur selten dazu führen, dass eine Regulierung tatsächlich ausser Kraft gesetzt wird. Viel häufiger ist die Verlängerung bzw. eine inkrementelle Modifizierung.

In Deutschland sind generelle Befristungsregeln, ähnlich wie in den USA und Australien, auf Ebene der Bundesländer weit verbreitet (s.a. Jantz/Veit 2010). Anfang 2010 gab es in acht von sechzehn Bundesländern eine generelle Befristungspflicht oder einen Befristungsgrundsatz für Gesetze und Rechtsverordnungen. Verwaltungsvorschriften unterliegen sogar in zehn Bundesländern einer generel-

len 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 Hessen und Nordrhein-Westfalen auf schmale, eng definierte Ausnahmeregelungen beschränken. In diesen beiden Ländern ist der prozentuale Anteil befristeter Gesetze und Rechtsverordnungen dementsprechend besonders hoch (mehr als 60% in Hessen und mehr als 70% in Nordrhein-Westfalen).

Die in den 2000er Jahren in vielen deutschen Bundesländern eingeführten Befristungspflichten wurden dort zunächst genutzt, um eine umfassende Rechtsbereinigung des existierenden Normenbestandes durchzuführen. Hierfür erwies sich die (nachträgliche) Befristung aller Rechtsnormen als geeignetes Instrumentarium, wenngleich es ähnlich gut geeignete funktionale Äquivalente gibt (z.B. Einsetzung von Rechtsbereinigungskommissionen). Gleichzeitig wurden und werden mit den Befristungsregelungen auch anspruchsvollere Zielsetzungen der besseren Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus verfolgt. Hier ist die Bilanz gemischt: Während das Phänomen des parlamentarischen «Durchwinkens» auslaufender Rechtsvorschriften kurz vor Ende der Befristung ohne Evaluation und Debatte in den meisten Bundesländern eher die Regel als die Ausnahme darstellt, ist es in Hessen und Nordrhein-Westfalen besser gelungen, den Befristungsablauf von Rechtsnormen zu nutzen, um Evaluationen einzufordern und Bürokratieabbaupotentiale zu prüfen. Eine wesentliche Ursache hierfür stellt die in diesen beiden Ländern vorzufindende starke organisatorische Verankerung der Zuständigkeit für das Thema Bürokratieabbau in ressortübergreifenden Normprüfstellen dar. Verknüpft wird dies mit formalen Verfahrensschritten, die gewährleisten, dass die Normprüfstellen vor Befristungsablauf Möglichkeiten zur Durchsetzung von Qualitätsanforderungen an Evaluationen sowie zum Einbringen eigener Bürokratieabbauvorschläge haben.

Auf der deutschen Bundesebene wurden Befristungen 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 reagierten (z. B. die Terrorismusbekämpfungsgesetze). Die in der «Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (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 (Bundesrechnungshof 2009, Veit 2010). Insgesamt dominiert nichtsdestotrotz 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. 2005). Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom Herbst 2009 wurden für zahlreiche Rechtsbereiche und politische Programme Evaluationen sowie eine generell verstärkte Nutzung des Instrumentes der Befristung verbunden mit der Prüfung von Befristungsmöglichkeiten durch den Nationalen Normenkontrollrat angekündigt.

In der Schweiz ist die Überprüfung der Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit seit dem Jahr 2000 in der Verfassung verankert. 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. Dementsprechend hat sich der Umfang der Evaluationstätigkeit auf Bundesebene in den letzten Jahren insgesamt stark ausgeweitet, gleichzeitig variiert die Evaluationsintensität innerhalb der Bundesverwaltung beträchtlich (Balthasar 2009).

Die Evaluationspflicht für Massnahmen des Bundes ist in der Schweiz jedoch nicht mit einer generellen Befristungspflicht verknüpft. Ungeachtet dessen 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, wenn es sich um nur zeitweilig auftretende Probleme oder Probleme, die durch andere geeignete Massnahmen nach einer bestimmten Zeit dauerhaft gelöst werden können, handelt. Befristungen sind darüber hinaus anzuraten für Gesetze mit unsicheren Wirkungen, für Gesetze mit hohem finanziellem Aufwand sowie für Gesetze, die im Hinblick auf eine systematische Wirkungskontrolle periodisch überprüft werden sollen.

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 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 erfüllenden Evaluationsaufgaben. So koordiniert z. B. das Bundesamt für Justiz ein verwaltungsinternes Netzwerk mit dem Ziel des regelmässigen Austauschs von Erfahrungen zwischen den verschiedenen mit Evaluation beschäftigten Einheiten innerhalb der Bundesverwaltung. Zentrale Institutionen ausserhalb der Exekutive sind die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) und die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die eigenständige Evaluationen durchführen und ihre Aktivitäten in jüngster Zeit verstärkt haben.

Innerhalb der eidgenössischen öffentlichen Verwaltung haben die wachsenden Evaluationsaktivitäten zu Lerneffekten 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.



Verknüpft man die dargestellten empirischen Ergebnisse zur Nutzung von *Sunset Legislation* mit den theoretischen Erkenntnissen der Policy-Analyse über Politikbeendigung und Evaluation, ist zu vermuten, dass einige Defizite des Instrumentes in Zukunft behoben werden könnten. Die häufig beklagte Unwirksamkeit von *Sunset Legislation* lässt sich vielfach darauf zurückführen, dass institutionelle Rahmenbedingungen und Wirkungsmechanismen politisch-administrativer Prozesse nicht beachtet wurden und daraus resultierend unrealistische Erwartungen an das Instrument gestellt wurden. Dazu gehören insbesondere

- die Nichtbeachtung zeitlicher Restriktionen und begrenzter Ressourcen der parlamentarischen Entscheidungsträger sowie der Verwaltung,
- das Ignorieren der Bedeutung etablierter Mechanismen des Agenda-Settings und der Politikformulierung, die auch in durch Befristungen geschaffenen «künstlichen Politikzyklen» beachtet werden müssen (Konkurrenz verschiedener Policy-Themen, Schaffung medialer und/oder politischer Aufmerksamkeitsfenster, Mobilisierung von Unterstützung),
- die Unterschätzung der politischen und taktischen Bedeutung von Evaluationsergebnissen und die mangelnde Aufmerksamkeit für die Bedeutung von Evaluationskriterien sowie
- die Unterschätzung des Einflusses und der Mobilisierungsfähigkeit von Anti-Terminierungskoalitionen.

#### **4. Sunset Legislation und bessere Rechtsetzung: Realistische Erwartungen und Empfehlungen zur Institutionalisierung**

Basierend auf den bisherigen Ausführungen werden in diesem letzten Teil des Beitrages die Fragen diskutiert, inwiefern Befristungsklauseln sinnvoll als Instrument der «besseren Rechtsetzung» eingesetzt werden können und wie eine zielführende Institutionalisierung von *Sunset Legislation* aussehen könnte.

Wenn *Sunset Legislation* in jüngerer Zeit häufig als ein Instrument der ‚besseren Rechtsetzung‘ bezeichnet wurde, dann liegt dies vor allem daran, dass es sich dabei um den Versuch handelt, politische Meta-Ziele wie die Erhöhung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen oder die Reduzierung der Gesamtmenge an Regulierungen systematisch in das praktische Gesetzgebungsverfahren zu integrieren. Jedoch bleibt im Kontext dieser neueren Debatte um *Sunsetting* diffus, welche konkreten Ziele mit dem Instrument eigentlich verfolgt werden sollen. Häufig genannt sind die quantitative Reduzierung der Gesamtzahl an Regulierungen (Rechtsbereinigung), die Vermeidung unnötiger bürokratischer Belastungen für Normadressaten (Bürokratieabbau) sowie die Verbesserung der Wirksamkeit und der Folgenorientierung staatlichen Handelns (evidenzbasierte Politik, Qualitätsverbesserung). Seltener explizit hervorgehoben wird ein viertes Ziel, nämlich die Verringerung der Dominanz etablierter und spezieller Interessen im Rechtsetzungsprozess und damit die Öffnung des regulativen Entscheidungsprozesses für unterrepräsentierte Interessen (Demokratisierung). Je nachdem, welches politische Ziel im Vordergrund steht, unterscheiden sich die zu definierenden Kriterien für die Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten und für die Ex-post-Evaluation.

So sind die Anforderungen relativ gering, wenn lediglich das Ziel einer Rechtsbereinigung verfolgt werden soll. Hierfür ist ein «administratives Abarbeiten» ausreichend, umfassende Evaluationen müssen nicht durchgeführt werden. Rechtsbereinigungserfolge sind dementsprechend auch empirisch in den meisten Anwendungskontexten von *Sunset Legislation* zu finden, wenngleich darauf hinzuweisen ist, dass Sunsetting ein vergleichsweise aufwändiger Ansatz zur Rechtsbereinigung ist, da de facto für jede einzelne befristete Vorschrift das gesamte formale Verfahren der Rechtsetzung eingehalten werden muss, selbst wenn nur ein kleiner Teil der Rechtsnormen tatsächlich überholt ist und abgeschafft werden kann.

Steht eines der anderen Ziele (Bürokratieabbau, Evidenzbasierung, Demokratisierung) im Vordergrund des *Sunsetting*, ist die Ausgestaltung eines erfolgreichen Reformansatzes wesentlich anspruchsvoller. Aufgrund der bereits genannten Restriktionen – insbesondere wegen der begrenzten Ressourcen und Informationsverarbeitungskapazitäten politisch-administrativer Entscheidungsträger, aber auch aus Gründen der Rechtssicherheit – sind *generelle* Befristungsregeln hierfür nicht angemessen:

*«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)

Zu empfehlen ist stattdessen eine einzelfallbezogene, systematische Nutzung des Befristungsansatzes, wobei sich die Auswahl der zu befristenden Gesetze und Rechtsnormen nach bestimmten *Kriterien* richtet (vgl. Tabelle 1).

Zielsetzung	Kriterium
Bürokratieabbau	Gesetze mit hohen Bürokratiekosten für Unternehmen/ Bürger/ Verwaltung
Evidenzbasierung staatlichen Handelns	Gesetze mit besonders unsicheren Auswirkungen
Demokratisierung	Gesetze mit konzentriertem Nutzen/Gesetze ohne Konsultationsverfahren

*Tabelle 1: Kriterien für die Auswahl von zu befristeten Rechtsnormen*  
*Quelle: eigene Darstellung*

Was die Institutionalisierung von Befristungsvorgaben im Rechtsetzungsprozess angeht, zeigen die empirischen Erfahrungen, dass eine starke, zentrale organisatorische Verankerung in der Exekutive (z.B. in Form eines unabhängigen Gremiums wie dem *Office of Best Practice Regulation* in Australien oder den Normprüfungsausschüssen bzw. dem Nationalen Normenkontrollrat in Deutschland) eine notwendige Voraussetzung dafür ist, Evaluationsanforderungen regierungs-

intern gegenüber den Fachministerien und Fachbehörden durchzusetzen. Wichtig ist, dass sich die durchgeführten Evaluationen auf Kostenfaktoren und unerwünschte Auswirkungen fokussieren und nicht nur den Nutzen der Regelung bewerten. Die Terminierungsoption sollte in der Evaluation explizit berücksichtigt werden. Wenngleich die für das *Sunsetting* zuständige zentrale Einheit in erster Linie die Aufgabe besitzt, die Qualität, Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Evaluationen sicherzustellen sowie die Einhaltung des formalen Verfahrens (Befristungsmanagement) zu organisieren und zu prüfen, wird ihre Tätigkeit immer auch politischer Natur sein.

Das Parlament spielt in diesem Verfahren – zumindest empirisch – bisher nur eine untergeordnete Rolle. Die Rolle des Parlamentes könnte jedoch gestärkt werden, indem z.B. spezielle Ressourcen zur Durchführung parlamentarischer Evaluationen zur Verfügung gestellt würden oder entsprechende Gremien eingerichtet würden; die Schweiz ist hier international ein Vorreiter. Denkbar wäre auch, die Prüfung der Befristungsoption für neue Gesetze im Parlament zu institutionalisieren und ggf. als Minderheitenrecht auszugestalten.

### Résumé

Dans le contexte des programmes «Mieux légiférer», un vieux instrument de la réforme de la réglementation des années 1970 et 1980 - les clauses de caducité automatique - sont présentées comme une possibilité de réaliser une évaluation systématique de la réglementation. Idéalement, les clauses de caducité automatique devraient forcer les décideurs politiques et administratifs à réexaminer régulièrement la validité des réglementations. Basé sur les expériences empiriques avec les clauses de caducité dans quatre pays - les États-Unis, l'Australie, la Suisse et l'Allemagne - cet article discute l'utilité pratique des clauses de caducité comme stratégie pour mieux légiférer. Pour ce faire, les objectifs politiques qui peuvent être soutenus par l'aide des clauses de caducité sont analysés et des solutions institutionnelles prometteuses sont décrites.

### Summary

In the context of the Better Regulation Agenda, an old acquaintance of regulatory reform and deregulation efforts from the 1970s and 1980s - *Sunset Legislation* - is discussed as one feasible instrument to ensure a systematic ex-post evaluation of regulations. Ideally, sunset or review clauses should force administration and political decision makers to regularly decide whether a particular regulation is necessary or not. Based on the empirical experiences with sunset and review clauses in four countries, namely the United States, Australia, Switzerland and Germany, the practical relevance of *Sunset Legislation* as an instrument for better regulation is discussed. To do so, we systematize which policy goals can be supported by using sunset clauses and what an appropriate use as well as a successful institutionalization of *Sunset Legislation* could look like.

## Literatur

- Australian Government, 2007 Best Practice Regulation Handbook. Canberra.
- Balthasar, A. (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, E. (1976) Policy Termination as a Political Process. In: *Policy Sciences* 7, 123–131.
- Bauer, M. W. (2006) Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 47(2), 147–168.
- Behn, R. D. (1977) The False Dawn of Sunset Laws. In: *Public Interest* 49, 103–118.
- Bundesrechnungshof (2009) Gutachten über Massnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes. Bonn (unveröffentlichter Bericht).
- deLeon, P. (1978) Public Policy Termination. An End and a Beginning. In: *Policy Analysis* 4(3), 369–392.
- deLeon, P. (1983) Policy Evaluation and Program Termination. In: *Policy Studies Review* 2, 631–647.
- deLeon, P. (1987) Policy Termination as a Political Phenomenon, In: Palumbo, D. (Hrsg.): *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications, 173–199.
- Geva-May, I. (2004) Riding the Wave Opportunity: Termination in Public Policy. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3), 309–333.
- Jann, W. / Wegrich, K. / Shergold, M. / Van Stolk, C. (2005) Wirksamkeit von Sunset-Legislation und Evaluationsklauseln. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Berlin.
- Jantz, B. / Veit, S. (2010) Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln? Empfehlungen zur Befristung von Bundesgesetzen in Deutschland auf Basis einer empirischen Auswertung internationaler Erfahrungen, Potsdam/Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Konzendorf, G. (2009) Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland. In: Widmer, T. / Beywl, W. / Fabian, C. (Hrsg.): *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden: VS-Verlag, 27–39.
- Kearney, R. C. (1990) Sunset: A Survey and Analysis of the State. In: *Public Administration Review* 50(1), 49–57.
- Kirkpatrick, S. E. / Lester, J. P. / Peterson, M. R. (1999) The Policy Termination Process. In: *Review of Policy Research* 16(1), 209–238.
- Langner, P. (1983) Zero-Based Budgeting und *Sunset Legislation*. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume. Baden-Baden: Nomos.
- Mooney, C. (2004) A Short History of Sunsets. In: *Legal Affairs*, URL: [http://www.legalaffairs.org/issues/January-February-2004/story\\_mooney\\_janfeb04.msp](http://www.legalaffairs.org/issues/January-February-2004/story_mooney_janfeb04.msp) (Stand: Mai 2010).
- Newig, J. (2004) Symbolische Gesetzgebung: Umweltpolitik unter gesellschaftlichen Macht- und Informationsasymmetrien. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3(4), 813–852.
- Turnhout, E. (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, S. (2010) Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich. Wiesbaden: VS-Verlag.

Zohlnhöfer, R. / Obinger, H. (2005) Ausverkauf des «Tafelsilbers». Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990–2000. In: Politische Vierteljahresschrift 46(4), 602–628.

## **Tabellen**

Tabelle 1: Kriterien für die Auswahl von zu befristeten Rechtsnormen