

Auf wieder etwa 150 Seiten nimmt Teil 3 „Das Mehrheitsprinzip in den Landesverfassungen“ in den Blick. Ist der zweite Teil durch zahlreiche eingeschobene persönliche Stellungnahmen des Autors gekennzeichnet, so zeichnet sich dieser durch eine stärkere Verdichtung des Textes aus. Im vierten Teil wird noch weiter verdichtet, indem Elemente des zweiten und dritten Teils miteinander verknüpft werden. *Magsaam* nennt es „Anwendungsfallbezogene Gegenüberstellung der Mehrheitserfordernisse auf Bundes- und Landesebene“, wo er – sofern Entsprechungen zwischen Bundes- und Landesebene überhaupt gegeben sind – nunmehr in einen Vergleich von Regelungen auf Bundes- und Landesebene eintritt.

Was der Leser von einer solchen Arbeit erwarten konnte, folgt in Teil 5. Unter dem Titel „Variationsbreite der Mehrheitsformen“ werden die unterschiedlichen Formen von Mehrheiten – einfache und relative, absolute Mehrheiten und Mindestquoten, doppelt qualifizierte Mehrheiten und Einstimmigkeitserfordernisse – betrachtet. Abschließend stellt *Magsaam* dar, welche Formen von Beschlussunfähigkeitsregelungen es gibt.

Im Inneren seiner Arbeit betont der Autor mehrfach, dass er keinen Anspruch auf Vollständigkeit der Darstellung erhebe. Dennoch wird man sagen können, dass es ihm gelungen ist, Ordnung in das zu bringen, was auch dem bereits zitierten politischen Praktiker eigentlich als Selbstverständlichkeit erscheinen mag: das Mehrheitsprinzip. Er hat Ordnung gebracht in oftmals unterschiedliche Formulierungen für ein und dieselbe Sache in den untersuchten Rechtstexten, aber auch aufgezeigt, dass theoretische Verfahrensgestaltungen, die im ersten Teil „erdacht“ wurden, doch nicht alle Eingang ins positive Recht gefunden haben. Der Band bietet deshalb nicht nur Hinweise für den Rechtsanwender, sondern auch für denjenigen, der sich der Aufgabe gegenüber sieht, eventuell neue Formen der Entscheidungsfindung mithilfe neuer Varianten des Mehrheitsprinzips zu finden und als Regelung festzulegen. Beim Beschluss dieser Regelungen dürfte er an das Mehrheitsprinzip gebunden sein.

Matthias Wiemers

Evidenzbasierte Gesetzgebung: Anstoß für die juristische Diskussion mit empirischen Schwächen

Ranchordás, Sofia: Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: A Comparative Perspective (Edward Elgar Monographs in Constitutional and Administrative Law), Edward Elgar, Cheltenham / Northampton 2014, £ 67,50.

In der heutigen Zeit, die durch rasante technologische Entwicklungen und gesellschaftlichen Wandel geprägt ist, ist eine Gesetzgebung erforderlich, die dynamisch auf diese Veränderungen reagieren kann und gleichzeitig in der Lage ist, vorhandenes Wissen zu nutzen (evidenzbasierte Gesetzgebung). Gesetze mit Auslaufdatum (sunset clauses) und experimentelle Gesetze sind zwei gängige Instrumente, um diese Anforderungen zu erfüllen. Dennoch werden beide in westlichen Demokratien kaum systematisch eingesetzt. Diese Beobachtung ist der Ausgangspunkt von *Sofia Ranchordás'* Buch, das sich mit den Ursachen dieses Phänomens beschäftigt. Die Autorin setzt sich hierfür in vergleichender (Deutschland, Niederlande, USA) und primär juristischer Perspektive mit den beiden Instrumenten auseinander.

Sunset clauses sind Befristungsklauseln in Gesetzen, die ein bestimmtes Auslaufdatum festlegen. Wenngleich sie nicht immer explizit mit Evaluationspflichten verknüpft sind, zielen sie im Unterschied zu anderen zeitlich begrenzten Gesetzen (wie zum Beispiel Haushaltsgesetzen) darauf ab, die Wirkungen eines Gesetzes nach einer bestimmten Zeit zu überprüfen und anschließende notwendige Anpassungen vorzunehmen oder – bei Zielerreichung – das Gesetz auslaufen zu lassen. Kernelement ist die Beweislastumkehr im Vergleich zur auf Dauer angelegten Gesetzgebung, wo die Abschaffung einer Regelung begründungspflichtig ist: Bei sunset clauses muss begründet werden, weshalb die Regelung weiter gültig sein soll. Experimentelle Gesetze hingegen erproben eine neue Regelung im Sinne eines Realitätstests zunächst nur für einen begrenzten Teil der Bevölkerung (zum Beispiel nur in einigen wenigen Kommunen), um anschließend auf Basis dieser Erfahrungen entscheiden zu können, ob und in welcher Form die Regelungen generell in Kraft treten könnten. Das Ziel ist somit, am Ende zu einer dauerhaften und nachhaltigen Regulierung zu gelangen, während bei Gesetzen mit sunset clauses grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass sie temporär zur Problemlösung erforderlich sind, nach Erfüllung ihrer Aufgabe im Idealfall aber wieder obsolet werden.

Im ersten Teil des Buches, das auf der unveröffentlichten Dissertation der Autorin basiert, werden zahlreiche Informationen zum historischen Hintergrund und zur Anwendung der Instrumente in den drei Untersuchungsländern gegeben. *Ranchordás* erläutert, welche Funktionen sunset clauses und experimentelle Gesetze haben und weist neben naheliegenden Faktoren (zum Beispiel Umgang mit Unsicherheit, Wissensdefiziten und Prognoseproblemen, Reaktion auf zeitlich begrenzte Problemlagen) auch auf weniger diskutierte Funktionen (zum Beispiel Erhöhung der Effektivität der öffentlichen Verwaltung) hin. Sie geht auf die spezifischen Bedingungen der Nutzung beider Instrumente in unterschiedlichen politischen Systemen ein und stellt dabei Bekanntes (zum Beispiel die Entstehung von sunset clauses in den USA als Instrument zur Einschränkung der Macht der Agencies) in übersichtlicher Form zusammen. Der erste Teil endet mit einer intensiven Diskussion der Rahmenbedingungen für experimentelle Gesetzgebung, bei der vor allem die Frage im Vordergrund steht, welche Aspekte der Gesetzgeber selbst regeln muss und inwiefern eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen im Rahmen von experimenteller Gesetzgebung zulässig ist. *Ranchordás* vertritt hierzu die gut begründete Position, dass der Gesetzgeber immer alle wesentlichen Elemente des Experiments – Ziele, zentrale Inhalte, Ausmaß, Evaluationskriterien und Zeitrahmen – selbst festlegen sollte.

Der zweite Teil des Buches beschäftigt sich mit den verfassungsmäßigen Grenzen von sunset clauses und experimenteller Gesetzgebung und stellt dabei insbesondere den Zusammenhang mit den Prinzipien der Rechtssicherheit, Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit ins Zentrum der Betrachtungen. Die mangelnde Rechtssicherheit ist ein in der Praxis häufig gehörtes Argument gegen jede Form von zeitlich begrenzten Gesetzen. Die Autorin betont jedoch, dass eine Interpretation des Prinzips der Rechtssicherheit als Hindernis für Wandel nicht zeitgemäß sei: „Laws should instead be permeable to change“ (S. 144). Mangelnde Rechtssicherheit sei deshalb als prinzipielles Argument gegen sunset clauses und experimentelle Gesetzgebung nicht tragfähig, auch weil die mit dauerhaften Gesetzen verbundene Sicherheit ja letztlich eine Illusion sei: „As long as private actors are able to know their rights and duties in a concrete situation, the temporary certainty granted by a sunset clause or an experimental regulation should be ‘certain enough’“ (S. 145).

Nachdem die Autorin im zweiten Teil des Buches eindrucksvoll dargelegt hat, dass sunset clauses und experimentelle Gesetzgebung fundamentalen Rechtsprinzipien nicht entgegenstehen, beschäftigt sie sich im dritten Teil mit nicht-rechtlichen Gründen für die vergleichsweise seltene Anwendung der Instrumente in der Praxis. Sie bezieht sich dabei unter anderem auf die klassische Literatur der Policy-Analyse zu Politikbeendigungen und diskutiert in konziser Form verschiedene Gründe wie etwa die Rolle der politischen Ideologie oder politischer Rationalitäten.

Am Ende kommt *Ranchordás* auf Basis ihrer Literaturarbeit und der Betrachtung verschiedener Fälle zu dem Schluss, dass die seltene Nutzung beider Instrumente nicht allein durch politische Faktoren zu erklären sei, sondern auch durch das Fehlen eines klaren Rechtsrahmens für die Anwendung von sunset clauses und experimentellen Gesetzen in den drei untersuchten Ländern. In ihren „instructions for use“ gibt sie abschließend Empfehlungen für den Anwendungsbereich beider Instrumente und für die Gestaltung eines klaren Rechtsrahmens.

Das Buch ist als Lektüre für Leser – auch für Nicht-Juristen – zu empfehlen, die eine kompakte Einführung in die Diskussion um zeitlich begrenzte Gesetze aus juristischer Perspektive erhalten möchten, da es sehr gut lesbar und verständlich geschrieben ist. Darüber hinaus basiert es auf einer umfassenden Literaturrecherche und gibt somit einen nahezu vollständigen Überblick über die einschlägigen wissenschaftlichen Veröffentlichungen zu diesem Thema in den drei Untersuchungsländern. Die Diskussion des Zusammenspiels zwischen den drei Verfassungsprinzipien der Legalität, Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit ist lesenswert und aufschlussreich.

Allerdings ist die Analyse der zentralen Fragestellung – nämlich wie sich die geringe Verbreitung von sunset clauses und experimenteller Gesetzgebung erklären lässt – mit einigen Schwächen behaftet. So sind die Ausführungen zu den nicht-rechtlichen beziehungsweise politischen Gründen im dritten Teil des Buches recht knapp gehalten und rein literaturbasiert. Eine eigene systematische Analyse, die über die Illustration durch Fallbeispiele hinausgeht, wird nicht durchgeführt. Infolgedessen bringt das Fazit, dass die seltene Nutzung beider Instrumente sowohl durch politische Faktoren als auch durch das Fehlen eines klaren Rechtsrahmens für die Anwendung von sunset clauses und experimentellen Gesetzen in den drei untersuchten Ländern begünstigt wird, kaum neuen Erkenntnisgewinn. Die Vorschläge für die Ausgestaltung des Rechtsrahmens sind konkret und praxisrelevant, leiten sich aber nicht aus der Analyse nicht-rechtlicher Faktoren ab. Es ist lobenswert und für die Fragestellung auch notwendig, dass die Autorin über den Tellerrand der eigenen Disziplin hinausschaut; eine interdisziplinäre Analyse legt sie jedoch nicht vor, sondern bleibt in den Grenzen der Rechtswissenschaft.

Kritisch anzumerken ist auch, dass die Darstellung der Nutzung von sunset clauses und experimenteller Gesetzgebung in Deutschland nicht vollständig und systematisch ist. Hier werden einige wesentliche Entwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte und neuere Diskussionen entweder nur sehr kurz angerissen oder gar nicht diskutiert – etwa zum Beispiel die Rolle des Nationalen Normenkontrollrates in der Prüfung der Befristung von Bundesgesetzen, die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgeschriebene Befristungsprüfung oder die gültigen Befristungsgrundsätze in den verschiedenen Bundesländern. Etwas verwunderlich ist auch, dass die experimentelle Gesetzgebung an verschiedenen Stellen als wichtiges Instrument des letzten Jahrzehnts im Prozess der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland bezeichnet wird, nähere Erläuterungen aber aus-

bleiben und die beigelegten Quellenangaben alle deutlich älter sind. Viele Anwendungsfälle werden zwar aufgeführt, zum Beispiel die Standardöffnungsklauseln für Kommunen in Brandenburg, aber die für Politik- und Verwaltungswissenschaftler wichtigen Fragen nach den empirisch beobachtbaren Wirkungen dieser Klauseln bleiben unbeantwortet. Insgesamt wären – vor allem für sozialwissenschaftlich interessierte Leser – umfangreichere Darstellungen und Erläuterungen der Anwendungsfälle in den drei Untersuchungsländern interessant gewesen.

Sofia Ranchordás hat ein lesenswertes Überblickswerk zu einem aus juristischer Perspektive bisher stiefmütterlich behandelten Thema vorgelegt. Sie vertritt klar die Position, dass Gesetzgebung im modernen Staat auf sich zum Teil rasant verändernde Anforderungen adäquat reagieren muss und dass sunset clauses sowie experimentelle Gesetze hierfür geeignete Instrumente darstellen. Die Autorin regt damit an, sozialwissenschaftliche Diskurse über evidenzbasierte Politik und deren Grenzen für die juristische Diskussion fruchtbar zu machen. Das Buch stellt einen ersten Schritt in diese Richtung dar.

Sylvia Veit

Handbuch Wahlforschung: neu aufgelegt, aber ohne inhaltliche Ergänzungen

Falter, W. Jürgen und Harald Schoen (Hrsg.): Handbuch Wahlforschung, Springer VS, Wiesbaden 2014, 916 Seiten, € 49,99.

Acht Jahre nach Erscheinen der Erstauflage liegt nun die von *Jürgen W. Falter* und *Harald Schoen* herausgegebene Zweitaufgabe des „Handbuchs Wahlforschung“ vor. Erfreulicherweise ist diese Ausgabe jetzt auch als E-Book erhältlich, allerdings beschränken sich die Veränderungen gegenüber der Erstauflage auf redaktionelle, nicht aber auf inhaltliche Korrekturen oder Ergänzungen. Die Herausgeber rechtfertigen diese Entscheidung mit dem Hinweis auf eine „nicht wiederholbare Autorenkonstellation“ der Erstauflage und verweisen lediglich im Vorwort auf die mannigfaltigen Fortschritte unter anderem in der sozial- und kognitionspsychologischen Forschung, die bessere Vergleichbarkeit der Studien durch leichtere Verfügbarkeit von Individual- und Kontextdaten sowie die effizienteren Möglichkeiten der statistischen Verarbeitung komplexer Datensätze. Mit Verweis auf einschlägige Fachzeitschriften, in denen diese Neuheiten zu verfolgen sind, stellt deren Fehlen den Handbuchcharakter zwar nicht in Frage, bisherige Schwächen in der thematischen Zusammensetzung sowie der inhaltlichen Konsistenz einzelner Beiträge werden aber auch nicht ausgeglichen, worauf im Folgenden exemplarisch eingegangen wird.

Der Band gliedert sich in fünf Teile und umfasst darüber hinaus ein ausführliches Tabellen- und Abbildungsverzeichnis, ein Glossar sowie ein Sach- und Autorenregister, was ihn zu einem unverzichtbaren Nachschlagewerk für wissenschaftliches Arbeiten in jedwedem wahlforschungsorientierten Kontext macht. Die einzelnen Beiträge von rund 35 Seiten Länge bieten für fortgeschrittene Wissenschaftler einen guten Überblick der behandelten Unterthemen und den jeweils relevanten Forschungsstand. Sie eignen sich – eventuelle Kürzungen vorausgesetzt – aber auch als Einführungstexte in der Lehre.