

Interdisziplinarität der Gesetzesevaluation *

ARMIN HÖLAND

Résumé français voir page 47

Riassunto italiano cf pagina 49

1. Einleitung

Beginnen wir, um rasch in das Thema einzuführen, mit einer Mahnung des Baron Montesquieu und mit einer Hypothese. Die Mahnung Montesquieus aus dem Jahre 1721 lautet:

"IL EST QUELQUEFOIS NECESSAIRE DE CHANGER CERTAINES LOIS, MAIS LE CAS EST RARE, ET LORSQU'IL ARRIVE, IL N'Y FAUT TOUCHER QUE D'UNE MAIN TREMBLANTE" (AUS: LETTRES PERSANES, LETTRE XXIX).

Beide Aussagen des Satzes verdienen Beachtung - es ist selten, dass ein Gesetz geändert werden muss, doch wenn es sich nicht vermeiden lässt, sollte sich der Gesetzgeber nur mit allen körperlichen Anzeichen von Skrupel daran machen. Das Bild vom Tremor des Gesetzgebers verweist auf eine Epoche, in der die Bestandserwartungen an staatliche Gesetze nicht weit entfernt waren von der Dauerhaftigkeit kirchlicher und theologischer Verkündung. Anzeichen körperlicher Nervosität in Anbetracht von Änderungen der Rechtslage lassen sich bei zeitgenössischen Gesetzgebern nicht ohne wei-

* Referat, das der Verfasser an der Wissenschaftlichen Tagung 1989 der SGG (19./20. Oktober 1989 in Locarno/Muralto) gehalten hat.

teres feststellen - gelegentlich auch zum Kummer der Gesetzesanwender¹.

Die *Hypothese* nimmt auf die heutige Situation Bezug und enthält zwei Behauptungen, sie lauten:

1. Gesetzesevaluation ist zu einem *funktionalen Bestandteil* des wohlfahrtsstaatlichen Gesetzgebungsprozesses geworden. Ohne sie besteht die Gefahr, dass Gesetze die ihnen innewohnenden Wirksamkeits- und Legitimitätsversprechen nicht erfüllen können.
2. Gesetzesevaluation kann die ihr zufallende funktionale Rolle im Gesetzgebungsprozess nur spielen, wenn sie den komplexen Wirkungslagen wohlfahrtsstaatlicher Rechtsetzung gerecht wird. Methodisch wie analytisch ist Evaluation nur *im Verbund verschiedener sozialwissenschaftlicher Disziplinen* aussichtsreich.

Dem ersten Teil der Hypothese wollen wir eine theoretische Beweisführung widmen. Der zweite Teil soll mit Hilfe von Erkenntnissen aus einem soeben abgeschlossenen Forschungsprojekt zur Bestimmung von Gesetzeswirkungen - in diesem Fall der Befristungsneuregelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 (BeschFG 1985) - anschaulich und schlüssig gemacht werden.

¹ Vgl. Walter BRENSECK (Richter am Bundesfinanzhof), Auswirkungen der Steuerrechtsreform auf den einzelnen, *Finanz-Rundschau* 9/89, S. 261 ff. (261):

"Die Kurzlebigkeit dieser Vorschrift (§ 3 Nr. 68 EStG -) ist übrigens ein Indikator dafür, dass in Hektik keine besonnene und wohlabgewogene Gesetzgebung möglich ist. Man vermisst immer mehr ein gesetzgeberisches Konzept, das auf mehrere Jahre angelegt ist. Es wird viel zu sehr mit kurzlebigen Gesetzesakten reagiert, statt dass mit weitsichtigen Konzepten gestaltet wird. Hinzukommen dann die Verwaltungserlasse, die Gesetze nachbessern sollen und die oft das Gegenteil von Rechtssicherheit bewirken".

2. Rechtswandel und Gesetzgebung: Von der Verkündung zum Steuerungsmedium

Offensichtlich beziehen sich Montesquieus Bild von der zitternden Hand des Gesetzgebers und unsere Hypothese nicht nur auf unterschiedliche historische Epochen, sondern auch auf unterschiedliche Aggregatzustände von Gesetzgebung.

Die hohe Achtung vor dem unveränderten Fortbestand von Gesetzen, wie sie bei Montesquieu zum Ausdruck kommt, kennzeichnet eine Epoche mit einem vergleichsweise niedrigen Stand der Verrechtlichung der Gesellschaft. Dies dürfte - Korrekturen durch empirisch-historische Rechtsforschung vorbehalten² - sowohl am Volumen der Rechtsetzungsakte als auch an deren Wirkungszielen abzulesen sein. *Wie spärlich* Gesetzgebung in der frühbürgerlichen Epoche des ausgehenden 17. und des 18. Jahrhunderts wirklich war, kann im übrigen für eine theoretische Betrachtung ihres Funktionswandels dahinstehen. In jedem Falle *wollte* und *musste* Gesetzgebung bis weit ins 19. Jahrhundert hinein nicht, wozu sie sich heute beständig veranlasst sieht, regulierend in gesellschaftliche Handlungsfelder und -abläufe eingreifen. Sie war *konzeptionell* nicht auf Gesellschaftssteuerung angelegt, sondern begnügte sich im Regelfall mit eher statischen Ordnungsprojekten. Damit liess sie die damaligen Lebenswelten - von wertsetzenden Bestimmungen zur weltlichen und religiösen Wohlfahrt, zum Grundeigentum, zur zivilen Ruhe und merkantilen Entfaltung abgesehen - im grossen und ganzen in Ruhe. Gesetzgebung konnte unter solchen Bedingungen gut konservativ sein. Höhere Änderungstempi waren die Ausnahme und beschränkten sich auf kleine Regelungsbereiche der Staatsverwaltung - das Finanz- und Abgabensystem gehörte sicherlich schon damals dazu.

² Gegenüber allzu gegenwartsbezogenen und subjektiven Entwicklungsannahmen ist Vorsicht geboten. Historisch etwas weiter gefasste Zeitreihen-Analysen vermögen selbst so eingängige Annahmen wie die der gegenwärtigen "Gesetzesflut" oder "Prozessflut" nachhaltig zu erschüttern, siehe ROTTLEUTHNER, Aspekte der Rechtsentwicklung in Deutschland. Ein soziologischer Vergleich deutscher Rechtskulturen, *Zeitschrift für Rechtssoziologie (ZfRSoz)* 1985, Heft 2, S. 206 ff.; derselbe, Verfahrensflut und Verfahrensebbe. Ein Plädoyer für die langfristige Betrachtung gerichtlicher Gezeiten, *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 1985, S. 115 ff.

Sucht man für Montesquieu und sein noch gleichsam sakrales Gesetzesverständnis einen Platz in dem von Habermas vorgestellten Entwicklungsschema des Rechts, so wird man ihn in den ersten von vier Verrechtlichungsschüben versetzen müssen. Es ist dies der Schub, der zur Ausbildung des bürgerlichen Staates führt (HABERMAS 1981, II: 527). Mittlerweile ist der Entwicklungsgang des Rechts über die "Verrechtsstaatlichung" und die "Demokratisierung" längst beim vierten, dem sozialstaatlichen Verrechtlichungsschub angelangt.

Um eine der Wirklichkeit angemessene theoretische Beschreibung der modernen Rechtsentwicklung bemühen sich unterschiedliche Ansätze. Gemeinsam ist ihnen die Erweiterung des Betrachtungswinkels, die über den Organisations- und Diskursrahmen des Rechts hinaus gesellschaftliche Umbauprozesse in den Blick nimmt. Die analytische Zusammenschau von Recht und Gesellschaft folgt bereits aus einer grundlegenden Erkenntnis der neueren Rechtslehre: Recht hat einen *Doppelcharakter* als institutionalisierte Gerechtigkeit und als gesellschaftliches Steuerungsmedium (PREUSS 1988: 364). Zu letzterem ist es geworden, weil und indem es seinen zurückhaltenden *formalen Status* aufgegeben und sich zum "Interventionsrecht durch Materialisierung" (PREUSS 1988: 367) entwickelt hat. Startpunkt solcher Entwicklungsanalysen sind aus deutscher Sicht für gewöhnlich die von Max Weber festgestellten - und beschworenen - *formalen Qualitäten* des modernen Rechts (MAX WEBER 1976: 503 ff.). Eine ähnliche Evolution wird in der französischen Rechtstheorie mit dem Entwicklungsweg vom "zivilen" zum "sozialen" Recht beschrieben (EWALD 1986). Die Rechtsentwicklung hat selbstverständlich ihren gesellschaftlichen Grund. Deren Wandlungsprozesse werden in gesellschafts- und rechtstheoretischen Theorien beschrieben als solche zur "polyzentrischen Gesellschaft" (ROSEWITZ/SCHIMANK 1988), zu sich ausdifferenzierenden und selbstreferentiell handelnden Teilsystemen (LUHMANN 1983: 1985). Deren autopoietische Geschlossenheit stellt sich jeglichem regulierenden Zugriff von aussen in den Weg und lässt auch Gesetzgebung nur nach intern organisierter Selektion passieren. Zusammen mit der gewachsenen Autonomie auch der Sozialsysteme Recht und Politik hat sich das Risiko erhöht, dass die strukturelle Koppelung

zwischen Politik, Recht und gesellschaftlichem Lebensbereich misslingt (TEUBNER 1985: 316; VOIGT 1989: 15 ff.). In der Konsequenz dessen soll Gesetzgebung - die wohl niederschmetterndste Behauptung der Systemtheorie in diesem Bereich - gegebenenfalls nur noch den Lärm machen, aus dem Teilsysteme im Wege der "order from noise" ihre Steuerimpulse beziehen (TEUBNER 1988; FOERSTER 1981).

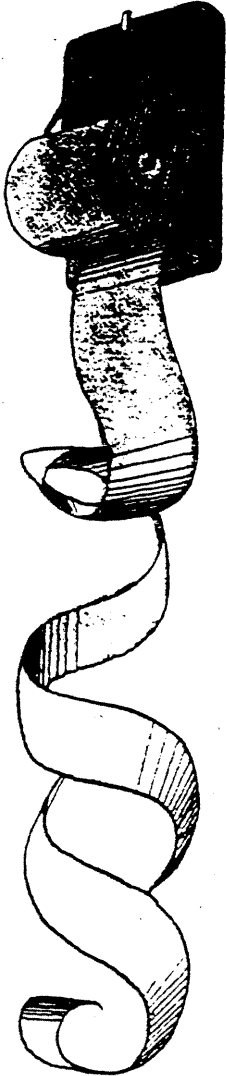
Von den im einzelnen heftig umstrittenen theoretischen Positionen zur gesellschaftlichen Entwicklung abgesehen, kann man als gemeinsamen Erkenntnisstand festhalten, dass Recht sich jedenfalls in den wachsenden Handlungsfeldern des Wohlfahrtsstaates nicht mehr auf Formalität und Verkündung von Ordnungsgrundsätzen beschränken kann, sondern sich gezwungen sieht, gesellschaftlichen Entwicklungen und Störungen dicht zu folgen oder gar agierender Teil von ihnen zu werden. Für die Gesetzgebung beinhaltet der damit verbundene Zuwachs an materialen Steuerungsaufgaben einen Entwicklungsgang von der "bewahrenden" zur "gestaltenden" Gesetzgebung (WOLLMANN 1983: 73 ff.), und die lässt sich ohne Methode und evaluierende Forschung nicht erfolgreich ins Werk setzen.

3. Bedingungen und Grenzen staatlicher Steuerung: Von der rechtlichen Intervention zur interdisziplinären Einwirkung

Eine Folge der veränderten Arbeitsbedingungen von Gesetzgebung ist der Bedeutungsverlust einer traditionellen Arbeitsteilung im Prozess der Rechtsetzung. Nach der Rollenzuweisung des bürgerlichen Rechtsstaates oblag dem Gesetzgeber die von Interpretations- und Anwendungsproblemen weitgehend entlastete Ausgestaltung der *volonté générale* (MORAND 1988: 392) oder doch zumindest der daraus gefilterten *volonté politique*. Gesetzgebung musste zwar stets, schon zur Sicherung ihres Legitimitätsanspruchs, Wirklichkeit reflektieren. Aber sowohl das Ausmass solcher Reflexion als auch die Verarbeitung von Wirklichkeitsaspekten unterlagen den selbstgesetzten Bedingungen der Gesetzgebung und schränkten deshalb deren politische Autorität kaum ein: "Auctoritas, non veritas facit legem". Nun wird man nicht behaupten können, dass die ihre Wir-

kungen methodisch reflektierende Gesetzgebung des modernen Wohlfahrtsstaates das Souveränitätskonzept von Hobbes umgekehrt hat. Es erscheint ausserdem wenig wahrscheinlich, dass eine ausschliesslich wahrheitsorientierte Gesetzgebung den Anforderungen an gesellschaftliche Gestaltung und damit an Legitimität gerecht werden könnte. "Auctoritas" im Sinne von Einschätzungs- und Entscheidungsprärogativen muss auch dem modernen Gesetzgeber zur Verfügung stehen (vgl. KRAUTZBERGER/WOLLMANN 1988: 187). Aber gewiss lässt sich feststellen, dass sich die dem Methodenanspruch entzogene Autorität gegenüber einer von Forschung getragenen veritas im Zuge der Rationalisierung von Gesetzgebung zurückgebildet hat. Das kognitiv noch vergleichsweise wenig befrachtete Souveränitätsmodell des frühen bürgerlichen Staats sieht sich im Zusammenhang mit erhöhten Steuerungsanforderungen an den "Activist State" (ACKERMAN 1983: 1083) und dem skizzierten Funktionswandel des Rechts erheblichen Umbauten ausgesetzt. Auch Gesetzgebung ist ein Informationsprozess geworden, in dem Forschung zwar nie die einzige Informationsquelle, aber doch eine - wie sich am Baugesetzbuch, an der Insolvenzrechtsreform, an der Neuregelung des Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts und an zahlreichen weiteren Beispielen belegen lässt - Informationsquelle mit erheblich gewachsener Relevanz ist (KRAUTZBERGER/WOLLMANN 1988: 182; STREMPPEL 1988: 191). Zwar bleibt dem Gesetzgebungsprozess das Recht zur Dezision, zur willensetzenden Auflösung der Vielfalt von Alternativen, von widerstreitenden Interessen oder bestandgeschützten Gewohnheiten, im Grundsatz erhalten. Auch für die Systemgrenzen moderner Politik gilt, dass sie viel Kognition passieren lassen, aber vor dem Eindringen fremder Operationen und Normen - und seien es noch so verführerische Handlungskonzepte der Wissenschaft - schützen müssen. Dennoch sind dem Gesetzgebungsprozess viele Freiheiten in der *Organisation* seiner Entscheidungen verloren gegangen. Diese Entwicklung verbindet sich mit dem Begriff der methodischen Gesetzgebung (MORAND 1988; MADER 1985; NOLL 1973). Gesetzgebung unterliegt im Wohlfahrtsstaat Anforderungen an Rationalität und Begründbarkeit und damit methodischen Anforderungen, die deutlich über entsprechenden Niveaus in der Vergangenheit liegen. Eingefordert werden solche Erwartungen, zum Teil lautstark, durch die durch Gegenöffentlichkeit und Gegenexper-

ten in neuerer Zeit geschaffene "Systematisierung und Institutionalisierung des Zweifels" (RUCHT 1988).



Zwar war Gesetzgebung in der neueren Geschichte des Parlamentarismus nie regellos und nie ohne kommunikative Verbindung mit der Aussenwelt. Historisch markiert durch die französische Revolution und die von ihr für Kontinentaleuropa angestossene Entwicklung zum demokratischen Rechtsstaat setzte eine "Verrechtlichung des Legitimationsprozesses" (HABERMAS 1988, Bd. II: 529) ein, dem auch die Gesetzgebung als Institution der Erzeugung und Kontrolle von Legitimität nicht entkam. Sie besass deshalb auch schon vor zweihundert Jahren auf den Gesetzgebungszweck hin ausgerichtete Verfahren der Erkenntnis, des Diskurses und der Entscheidung und hatte in diesem eher technischen Sinne "Methode". Im Unterschied zu heutigen Handlungsbedingungen war dies aber eine weitgehend selbstorganisierte Methode, bei der das Beschaffen und Prozessieren des erforderlichen "Dienstwissens" im Regelfall innerhalb des organisatorischen Gehäuses der Ministerialbürokratie und innerhalb des professionellen Gehäuses der Juristen verbleiben konnte. Seit gut zwei Jahrzehnten lässt sich hingegen in der Bundesrepublik Deutschland wie in anderen Westeuropäischen Staaten und - bereits seit längerem - in den USA eine Entwicklung beobachten, die die methodische Qualität von Gesetzgebung immer stärker an *wissenschaftlichen* Massstäben misst. In einem von zahlreichen und gelegentlich durchaus

problematischen wechselseitigen Abhängigkeiten gekennzeichneten Nutzungsverhältnis hat Gesetzgebung begonnen, sozialwissenschaftliche Forschung zu induzieren und zu rezipieren. In Anbetracht der Staats- und Steuerungsbedingungen und damit auch der Funktion von Recht lässt sich der wachsende "Informationshunger der Gesetzgebungsarbeit" (KRAUTZBERGER/ WOLLMANN 1988: 185) - ähnlich wie die eingangs von Montesquieu erwähnte zitternde Hand - nicht als zufällige oder besondere Erscheinung, sondern als allgemeiner Ausdruck von Handlungsbedingungen moderner Gesetzgebung begreifen.

Wenn sozialstaatliche Regulierung mit der gegebenen Intensität auf gesellschaftlichen Kommunikations- und Steuerungsbedarf antworten und dabei ganz unterschiedliche Zugangsbedingungen zu gesellschaftlichen Teilsystemen bewältigen, Wirkungsverknüpfungen zwischen Teilsystemen beachten und Probleme struktureller Koppelung (TEUBNER 1987) an den Systemgrenzen möglichst vermeiden soll, muss sie über methodisch zuverlässig aufbereitetes Forschungswissen methodisch zuverlässig verfügen können.

Es ist die durch die Rechtsentwicklung selbst generierte verstärkte Nutzung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisressourcen, die uns die Zuversicht gibt, dass die Hypothese 1 gesellschaftliche Wirklichkeit nicht verfehlt. Verstärkte Inanspruchnahme von Evaluationswissen ist danach keine modische oder voluntaristische oder einer vorübergehenden Wissenschaftseuphorie geschuldete Handlungsoption des aufgeklärten Gesetzgebers. Sie ist vielmehr auf dem Wege, Teil der methodischen und legitimatorischen Grundausstattung gesetzlicher Regulierung zu werden.

Ob und inwieweit aus einer stärkeren Verschränkung von Politik und Wissenschaft "Entdifferenzierung" (vgl. WINGENS 1988: 160 f.; LUCKE 1988) und damit Autonomieverluste beider Teilsysteme folgen, soll hier dahinstehen. Zwingend ist eine solche Entwicklung auch bei einer grösseren kognitiven Durchlässigkeit nicht. Nicht schon das Einströmen von politischen Erkenntnisbedürfnissen auf der einen Seite und von Forschungserkenntnissen auf der anderen Seite würde den erreichten Stand an Ausdifferenziertheit gefährden. Hinzukommen müsste jeweils eine Verminderung der Bestim-

mungsmacht im Hinblick auf die Aufbereitung und Verwertung der jeweiligen Systemtransfers.

Ohne Empirie wird man auch an dieser Stelle nicht weiterkommen. Wir wollen deshalb unseren theoretischen Teil mit einem Forschungswunsch abschliessen. Es erscheint lohnenswert, die verschiedenen Forschungsansätze zur Bestimmung quantitativer Indikatoren (ROTLIETHNER 1985; LINDER 1985) zu ergänzen um qualitative Analysen zur methodischen Gesetzgebung. Das Ziel sollte sein, anhand auszuarbeitender Indikatoren die behauptete Verwissenschaftlichung des Gesetzgebungsprozesses und damit Häufigkeit, Themen und Konzeption von evaluierenden Forschungsprojekten ebenso wie deren Rezeption durch die Politik systematisch aufzubereiten (in diesem Sinne auch STREMPPEL 1988: 193). Verwendungsforschung dieser Art, wie sie im übrigen für implementierende Politikinstanzen bereits vorliegt (BULMER 1986; CAPLAN/MORRISON/STAMBAUGH 1975; WINGENS 1988), sollte ebenso wie die Betrachtungen zur Volumen- und Häufigkeitsänderung in Form von Längsschnittdaten angelegt sein, um die Entwicklungsbehauptungen im Zeitverlauf überprüfen zu können.

4. Notwendigkeit und Grenzen interdisziplinärer Wirkungsforschung am Beispiel befristeter Arbeitsverträge nach dem deutschen "Beschäftigungsförderungsgesetz 1985"

Das Ziel der folgenden Diskussion von Forschungsergebnissen ist ein dreifaches. Zum ersten soll gezeigt werden, zu welcher differenzierten Wirkungsbetrachtung schon eine vergleichsweise einfache gesetzliche Regelung veranlassen kann. Auf der methodischen Ebene werden zum zweiten Probleme der genauen Erfassung der zu beobachtenden Phänomene und insbesondere der Bestimmung von Kausalitäten diskutiert. Zum dritten will die Darstellung damit in aller Kürze einen weiteren Beleg dafür erbringen, dass Gesetzesevaluation ebenso wie die Gesetzgebungsmethode als "discipline car-

refour" (MORAND 1988: 402; MADER 1985: 30) unterschiedliche wissenschaftliche Ansätze fruchtbar machen muss, um dem Ziel einer Annäherung an Wirklichkeit auch nur ein kleines Stück näher zu kommen.

4.1 Rechtslage und Zielsetzung der Gesetzgebung

An rechtlichen Informationen benötigt man für das Verständnis der folgenden Datenpräsentation wenig. Nach deutschem wie schweizerischem Arbeitsrecht können Arbeitsverträge unbefristet oder befristet abgeschlossen werden. Im letzteren Falle endigt das Dienstverhältnis nach § 620 Abs. BGB "mit dem Ablaufe der Zeit, für die es eingegangen ist". Da damit der Kündigungsschutz umgangen werden kann, der nach §§ 1 Abs. 1 und 23 Abs. 1 Kündigungsschutzgesetz (KSchG) in Betrieben mit wenigstens sechs Arbeitnehmern und für Arbeitsverhältnisse von mehr als sechs Monaten Dauer eine Bestandsschutzkontrolle vorsieht, hat sich in Deutschland eine umfangreiche Rechtsprechung zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen der Befristung im Arbeitsrecht entwickelt. Sie beruht auf dem Begriff des "sachlichen Grundes", der sowohl für die Befristung selbst als auch für deren zeitliche Bemessung gegeben sein muss (SCHAUB 1987: § 39)³. Die für den Arbeitgeber im Rahmen der Vertragsfreiheit grundsätzlich bestehende Wahlmöglichkeit zwischen beiden Arbeitsvertragstypen ist durch das Erfordernis des sachlichen Grundes eingeschränkt und damit der Abschluss befristeter Arbeitsverträge - in den Augen des Gesetzgebers - in einer beschäftigungspolitisch unerwünschten Weise erschwert worden. Unter diesem Blickwinkel erklärt sich die Paragraphenüberschrift des Art. I § 1 Beschäftigungsförderungsgesetz 1985: "Erleichterte Zulassung befristeter Arbeitsverträge". Der für das Verständnis des Folgenden allein notwendige erste Satz des Absatzes 1 der Regelung lautet:

³ Grundlegend hierzu der Beschluss des Grossen Senats des Bundesarbeitsgerichts vom 12.10.1960, s. BAG GS AP 16 zu Art. 620 BGB "Befristeter Arbeitsvertrag"; NJW 1961, 798.

"Vom 1. Mai 1985 bis zum 1. Januar 1990 ist es zulässig, die einmalige Befristung des Arbeitsvertrages bis zur Dauer von achtzehn Monaten zu vereinbaren, wenn

- a. der Arbeitnehmer neu eingestellt wird oder*
- b. der Arbeitnehmer im unmittelbaren Anschluss an die Berufsausbildung nur vorübergehend weiterbeschäftigt werden kann, ..."*

Nach der *Zielbestimmung* des Gesetzgebers dient die Regelung dazu, zusätzliche Beschäftigungschancen insbesondere für Arbeitslose zu schaffen: "Für den Arbeitssuchenden ist eine - wenn auch zunächst nur befristete - Arbeit besser als gar keine Arbeit".⁴ Mit dem Gesetz solle verhindert werden, dass Arbeitgeber in der Phase der konjunkturellen Wiederbelebung eine Stabilisierung der Auftragslage abwarten und zunächst in Überstunden ausweichen. Ziel sei allerdings nicht, "den traditionell üblichen unbefristeten Arbeitsvertrag durch einen befristeten Arbeitsvertrag zu ersetzen".⁵

4.2 Die Ausgangswirklichkeit

Wirksamkeitsbestimmung erfordert Bezugsgrößen. Ob das beobachtete und kausal zuordenbare Phänomen eine starke oder eine schwache Wirksamkeit des Gesetzes belegt, kann erst nach Kenntnis der zu beeinflussenden Wirklichkeit gesagt werden. Für die Bewertung des BeschFG ist der folgende, auf den Untersuchungszeitraum Mai 1985 bis April 1987 bezogene Hintergrund bedeutsam.⁶

⁴ Entwurf eines Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 (BeschFG 1985). Bundestagsdrucksache 10/2102, S. 14 f.

⁵ A.a.O. S. 15

⁶ Alle folgenden Daten sind entnommen dem Forschungsbericht von Christoph F. BÜCHTEMANN, *Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985)* unter Mitarbeit von Armin HÖLAND, Berlin/Bonn 1989 (= Forschungsberichte des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Band 183); eine Diskussion der wichtigsten Ergebnisse enthält BÜCHTEMANN/HÖLAND, 1989.

Nur ein Drittel (33,6 %) aller Betriebe in der privaten Wirtschaft hat im genannten Zeitraum befristete Arbeitsverträge abgeschlossen. Allerdings sind dies vorwiegend mittlere und grössere Betriebe, weswegen auf sie auch mehr als zwei Drittel (70,7 %) aller Neueinstellungen entfallen. Von den Betrieben, die keine befristeten Arbeitsverträge abgeschlossen haben, wird dieser Verzicht überwiegend (83 %) damit begründet, man sei "ausschliesslich an dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen interessiert".

Geht man nicht von den Betrieben, sondern von den *Neueinstellungen* aus, so ergibt sich nach der repräsentativen Betriebserhebung (AG I) eine Befristungsquote von 33,4 %.⁷ Bezogen auf eine Gesamtzahl von jährlich annähernd 6,1 Millionen neu abgeschlossenen Arbeitsverträgen in der privaten Wirtschaft werden somit in der Bundesrepublik Deutschland 1,6 bis 1,7 Millionen befristete Arbeitsverträge abgeschlossen. Nimmt man die nicht sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse hinzu, steigt der Wert auf annähernd 2 Millionen.

Für die Bestimmung der Wirkungsmöglichkeiten des BeschFG ist es darüber hinaus wichtig zu wissen, dass von allen befristeten Neueinstellungen im Untersuchungszeitraum 70 % auf Arbeitsverhältnisse mit einer vereinbarten Dauer bis 6 Monate entfallen und damit von vornherein ausserhalb des Geltungsbereichs des KSchG bleiben. Ein zweiter Gesichtspunkt ist wichtig. Sein Erleichterungsangebot kann das BeschFG zweckentsprechend nur bei denjenigen befristeten Neueinstellungen verwirklichen, die sich nicht auf einen sachlichen Grund stützen können (vor allem: Saisonarbeit, Vertretung, Aushilfe, besondere Arbeitsaufgabe, Probe, Praktikum/ABM). Das ist aber nur bei einer kleinen Minderheit von 14,6 % der befristeten Neueinstellungen der Fall; die überwiegende Mehrheit (86,4 %) beruht hingegen auf einem anerkannten sachlichen Grund. Nimmt man schliesslich als drittes Erfordernis für die Geltung des KSchG die Betriebsgrösse von wenigstens sechs Arbeitnehmern hinzu, so

⁷ Im öffentlichen Dienst liegt der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse an allen Neueinstellungen im Untersuchungszeitraum nach den Ergebnissen der repräsentativen Arbeitnehmerbefragung mit rund 53 % erheblich höher.

schrumpft die Menge, innerhalb derer das BeschFG überhaupt *zusätzliche* Handlungsmöglichkeiten für die Betriebe schaffen kann, auf 7,3 % aller befristeten Neueinstellungen in der privaten Wirtschaft.

4.3 Das Gesetz und seine Wirkungen

Für die Rechtssoziologie ist die Erkenntnis trivial, aber häufig reicht das Datenmaterial nicht aus, um die Trivialität zu belegen: Ein Gesetz hat nicht *eine* Wirkung, sondern mehrere. Von denen ist meist nur eine beabsichtigt, viele sind es nicht, werden aber in Kauf genommen, und manche hat man gar nicht vorhergesehen. Und die *eine*, nämlich die vom Gesetzgeber intendierte, Wirkung hat das Gesetz nicht entweder ganz oder überhaupt nicht, sondern mehr oder weniger - im Fall unseres Beispiels eher weniger.

Dem BeschFG lassen sich, wie in der Folge dargestellt und ohne Vollständigkeit zu beanspruchen, zumindest acht Wirkungen zuordnen. Diese Zahl liesse sich mit höherem Forschungsaufwand und einem höheren Grad an Interdisziplinarität vermutlich um einige Wirkungsebenen erweitern. So beispielsweise um die politikwissenschaftlich messbaren Auswirkungen der heftigen öffentlichen Debatte vor und nach Inkrafttreten des Gesetzes auf das faktische Einstellungsverhalten der Arbeitgeber oder auch auf Verhandlungspositionen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden im Rahmen der Tarifautonomie. Es fehlen weiterhin justizsoziologisch möglicherweise interessante Effekte des teilweisen Entzugs von Rechtsprechungsmacht auf die Arbeitsgerichtsbarkeit oder auch die Rückwirkungen des Gesetzes und seiner Evaluation auf den Gesetzgebungsprozess und die parlamentarische Debatte.

Diese Unterscheidung der Wirkungen offenbart eine im wesentlichen duale Wirkungsstruktur. Kurz und leicht paradox gefasst: Das BeschFG ist häufig angewandt worden und hat wenig bewirkt.

Zwei Ergebnisse bilden die Eckwerte des Wirkungsbildes. Zunächst die quantitativen Indikatoren für die *formale Anwendung* des

BeschFG: *Wirkungsebene 1*: Danach haben rund 17 % aller Betriebe der privaten Wirtschaft bzw. rund 50 % der Betriebe mit befristeten Neueinstellungen zwischen Mai 1985 und April 1987 nach eigenen Angaben "ausdrücklich auf der Grundlage des BeschFG" befristet neueingestellt.

Bezogen auf die *Neueinstellungen* in der privaten Wirtschaft war das BeschFG in 9 % aller Fälle bzw. in 26 % aller befristeten Neueinstellungen ausdrückliche Vertragsgrundlage. Hochgerechnet sind dies pro Jahr ungefähr 420.000 bis 430.000 Fälle.

Die beachtliche Resonanz des Gesetzes bei den betrieblichen Anwendern sagt allerdings noch nichts über die eigentliche Wirksamkeit des Gesetzes aus. Der Gesetzgeber wollte den Abschluss befristeter Arbeitsverträge nicht um seiner selbst willen erleichtern, sondern dadurch zusätzlich Neueinstellungen veranlassen. Das Mass für diese alleine intendierte Wirkung findet sich auf der *Ebene 3*. Nur die hier erfassten 0,5 % aller Neueinstellungen bzw. 1,5 % aller *befristeten* Neueinstellungen, hochgerechnet sind dies ca. 25.000 Fälle pro Jahr, lassen sich als durch das BeschFG veranlasste, auf der Grundlage des Gesetzes verwirklichte und ohne das Gesetz rechtlich nicht mögliche *zusätzliche Neueinstellungen* verbuchen. Damit ist auch der auffallende Abstand zwischen der formalen Anwendung und der Nutzung des Gesetzes im intendierten Sinne ins Blickfeld gerückt; erstere ist rund siebzehnmal häufiger als zweite.

Der Abstand verringert sich etwas, wenn die *indirekten Zusatzeinstellungseffekte Wirkungsebene 4* hinzugerechnet werden. Sie liegen mit 2,5 bis 3 % aller befristeten Neueinstellungen (hochgerechnet 50.000 bis 60.000 Vertragsabschlüsse pro Jahr) etwa doppelt so hoch wie die direkten Effekte. Bei der Ursachenbewertung können rechtliche und ökonomische Denkansätze divergieren. Die zusätzlichen Neueinstellungen sind zwar ausdrücklich mit Bezug auf das BeschFG vorgenommen worden, wären aber rechtlich auch schon vorher möglich gewesen (weil mit sachlichem Grund und/oder einer Vertragsdauer unter sechs Monaten). Stellt man ausschliesslich auf den Beschäftigungserfolg ab, so muss man die Befristungs-Neuregelung als das entscheidende Wirkungsereignis ansehen: Diese zusätzlichen Neueinstellungen wären ohne das BeschFG nicht vorgenom-

men worden, gleichgültig, was vorher rechtlich möglich gewesen wäre. Für eine ausschliesslich am normativen Gehalt der Regelung ansetzende Analyse hingegen scheitert die strikte Ursächlichkeit daran, dass die Betriebe diese zusätzlichen Neueinstellungen rechtlich gesehen - wenn sie es gewusst hätten, wenn sie es gewollt hätten - auch ohne das BeschFG hätten vornehmen können. Nicht die durch die Regelung erweiterten Handlungsmöglichkeiten der Betriebe bei befristeten Arbeitsverträgen, sondern Sekundäreffekte des Gesetzes, wie die damit verbundene Aufmerksamkeit für diesen Vertragstypus und vor allem die leichtere und sicherere rechtliche Handhabung der Befristung, haben für die Beschäftigungswirkungen den Ausschlag gegeben.

Beide Effekte zusammengenommen, hat das BeschFG *zusätzliche* Einstellungen in der Grössenordnung von insgesamt etwa 1,3 % aller Neueinstellungen in der privaten Wirtschaft bzw. 4 % aller befristeten Neueinstellungen bewirkt. In der Hochrechnung sind dies jährlich etwa 70.000 bis 75.000 Neueinstellungen.

Zwischen der formalen Anwendung und den materialen Einstellungseffekten liegt die Nutzung der zusätzlichen Befristungsmöglichkeiten auf der *Wirkungsebene* 2. Sie besteht aus den 4 % aller Betriebe in der privaten Wirtschaft, die Neueinstellungen nicht nur ausdrücklich auf der Grundlage des BeschFG vorgenommen, sondern dabei auch die erst durch das Gesetz erschlossenen Befristungsmöglichkeiten genutzt haben. Sie haben nämlich befristete Arbeitsverträge mit mehr als sechs Monaten Laufzeit und (zumindest teilweise) ohne sachlichen Grund abgeschlossen. Diese Arbeitsverträge wären ohne das BeschFG nicht zulässig gewesen. Das heisst nicht, dass sie nicht abgeschlossen worden wären, sondern nur, dass sie, falls doch abgeschlossen, von den Arbeitsgerichten (vermutlich) nicht als rechtmässig befristet anerkannt worden wären. Diese Gruppe von Anwendern, auf die 2 % aller Neueinstellungen bzw. gut 7 % aller *befristeten* Neueinstellungen im Zeitraum Mai 1985 bis April 1987 entfallen, hat also das Angebot des Gesetzes zum erleichterten Abschluss befristeter Arbeitsverträge angenommen und Verträge in einer vorher nicht zulässigen Weise befristet, *ohne* dabei aber zusätzliche Neueinstellungen vorzunehmen.

Auch hier gibt es eine Divergenz zwischen einer rein rechtlichen und einer auf den Beschäftigungserfolg abstellenden Bewertung von Ursache und Wirkung, aber im umgekehrten Sinn: Beschränkt man sich auf die normative Wirksamkeit, so war das BeschFG in dem Masse wirksam, in dem die dadurch eröffneten zusätzlichen Befristungsmöglichkeiten genutzt wurden. Hingegen ergibt die Frage nach den Beschäftigungseffekten, dass die Nutzung der Neuregelung als solche keine zusätzliche Beschäftigung nach sich gezogen und damit die beschäftigungspolitische Zielsetzung des Gesetzgebers verfehlt hat.

Vereinfacht lassen sich die Wirkungsebenen 4 (indirekte Zusatzeinstellungseffekte) und 2 (Nutzung der zusätzlichen Befristungsmöglichkeiten) demnach dadurch unterscheiden, dass im ersten Fall nicht-zusätzlicher Rechtsgebrauch zusätzliche Beschäftigung und im zweiten Fall zusätzlicher Rechtsgebrauch nicht-zusätzliche Beschäftigung schafft.

Die nächsten drei *Wirkungsebenen 5, 6 und 7* machen deutlich, dass ein Gesetz neben positiven auch negative Wirkungen haben kann und dass eine bilanzierende Bewertung alle Effekte berücksichtigen muss.

Die auf der *Ebene 5* beschriebenen *Substitutionseffekte* sind erstaunlich stark. In mehr als der Hälfte (53 %) der Befristungsfälle nach BeschFG, das sind etwa 4 % aller befristeten Neueinstellungen oder hochgerechnet im Jahr rund 75.000 Fälle, wurden "aufgrund der Befristungs-Neuregelung ohnehin geplante Neueinstellungen zunächst befristet vorgenommen" (Wortlaut der Antwortvorgabe). In diesen Fällen kann man annehmen, dass der Arbeitgeber ohne das BeschFG mit unbefristetem Arbeitsvertrag eingestellt hätte. Die Substitution übertrifft demnach die direkten Zusatzeinstellungseffekte um etwa das Dreifache, allerdings auf niedrigem Zahlen-niveau.

Unter *Mitnahmeeffekte (Ebene 6)* wurden diejenigen Arbeitsverträge klassifiziert, die ausdrücklich auf der Grundlage des BeschFG abgeschlossen wurden, aber weder zu zusätzlichen Neueinstellungen noch zur Substitution geführt haben. In diesen hochgerechnet rund 60.000

Fällen im Jahr wird von dem Gesetz Gebrauch gemacht, ohne dass dies irgendwelche Auswirkungen auf die Beschäftigung hätte. Der hauptsächlichste Grund für die Gesetzesanwendung dürfte der durch das BeschFG leichter und rechtlich weniger riskant gewordene Abschluss vor allem von längerlaufenden befristeten Arbeitsverträgen (mehr als sechs Monate) sein.

Das auf das BeschFG zurückführbare erhöhte *Freisetzungsrisiko* (Ebene 7) spielt vor allem eine Rolle für die Abschätzung der Arbeitsmarktwirkungen von Substitution. Aus Substitution folgt zunächst nur eine relative Verschlechterung des arbeitsvertraglichen Status. Wer statt eines unbefristeten einen befristeten Arbeitsvertrag erhält, erlangt (zunächst) keinen gesetzlichen Kündigungsschutz. Ausserdem endet das Vertragsverhältnis mit Fristablauf, während es sonst möglicherweise⁸ über den Beendigungszeitpunkt hinaus Bestand gehabt hätte. Volkswirtschaftliche Beschäftigungseffekte hat Substitution allerdings erst dann und in dem Masse, in dem die Befristung nach BeschFG zu einem im Vergleich zum unbefristeten Arbeitsvertrag *höheren* Freisetzungsrisiko führt.

Ein solches höheres Freisetzungsrisiko wird von allen drei Befragtengruppen - Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Arbeitsvermittlern - bestätigt, auch wenn es sich zahlenmässig nicht genau angeben lässt. Von den befragten Arbeitsvermittlern⁹ sind drei Viertel (73,8 %) der Ansicht, das Gesetz habe bewirkt, "dass die Betriebe bei Auftragsrückgang schneller Personal freisetzen, als dies bei unbefristeten Arbeitsverträgen der Fall wäre". Auch die (telefonische) Wiederholungsbefragung bei 3.370 Arbeitnehmern und Arbeitsuchenden ca. 6 Monate nach der ersten Befragung bestätigt höhere Freisetzungsrisiken bei Beschäftigten mit befristeten Arbeitsverträgen. Während von allen neuangestellten

⁸ Aus der rechtlichen Qualifizierung eines Vertragsverhältnisses als "unbefristet" folgt keineswegs faktische Dauerhaftigkeit: Von allen 5,86 Mio. im Jahre 1983 neubegründeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen waren nach der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit mehr als die Hälfte (54 %) nach einem Jahr bereits wieder beendet, siehe CRAMER 1986: 243 f.

⁹ Schriftliche Repräsentativbefragung bei 1.968 Hauptvermittlern in allen 146 Arbeitsämtern der Bundesrepublik.

Arbeitnehmern mit einer Beschäftigungsdauer von weniger als sechs Monaten ein Drittel (32,4 %) das Arbeitsverhältnis zwischenzeitlich beendet bzw. unterbrochen hat, trennt dieser Sachverhalt deutlich zwischen unbefristet (24,5 %) und befristet Beschäftigten, von denen jeder zweite (50,1 %) seine Tätigkeit bis dahin wieder beendet hatte. Der Beendigungsanteil bei den nach BeschFG Beschäftigten liegt zwar etwas niedriger (Variante A: 37,1 %; Variante B: 34,4 %), aber immer noch deutlich über dem entsprechenden Anteil bei denjenigen mit unbefristetem Arbeitsvertrag (24,5 %). Dem entspricht, dass die Frage nach Erfahrung mit Arbeitslosigkeit zwischen Erst- und Zweitbefragung von jedem 10. unbefristet Beschäftigten (10,3 %), aber von jedem 5. befristet bzw. nach BeschFG befristet Beschäftigten (19,1 %) bejaht wurde.

Schliesslich bestätigen auch die im Rahmen der qualitativen Nacherhebungen¹⁰ befragten Personalleiter eine höhere Freisetzungsbewertung der Betriebe bei Auftragsrückgang. In 7 von 11 Betrieben mit Anwendung des BeschFG, in denen die befristet eingestellten Arbeitnehmer zum Zeitpunkt der Untersuchung zumindest teilweise wieder freigesetzt waren, wären sie mit unbefristetem Arbeitsvertrag vermutlich nicht oder in geringerer Zahl entlassen worden.

Vollständig wird das Bild der Substitution allerdings erst, wenn man auf der anderen Seite die überdurchschnittlich hohen Quoten der Übernahme in unbefristete Arbeitsverhältnisse hinzulieft. Sie erreichen in Betrieben, die nur "ohnehin geplante Neueinstellungen zunächst befristet" vorgenommen haben, für die ausdrücklich nach BeschFG eingestellten Arbeitnehmer fast drei Viertel (71,9 %). Die Übernahmequote bei den ausdrücklich nach BeschFG befristeten Arbeitsverhältnissen liegt demgegenüber bei insgesamt 56,2 %, die Übernahmequote bei den sonstigen befristeten Arbeitsverträgen bei 25,1 %. Hier scheint ein wesentliches Motiv für Substitution auf: Die Betriebe nutzen das BeschFG, um die Probezeit über die durch Rechtsprechung oder Tarifvertrag gezogenen Grenzen hinaus zu verlängern.

¹⁰ bei 30 ausgewählten Betrieben des verarbeitenden Gewerbes.

Die achte und letzte Wirkungsebene der *Struktureffekte* prüft eine weitere Erwartung des Gesetzgebers. Dieser hatte sich von dem erleichterten Abschluss befristeter Arbeitsverträge nach BeschFG auch eine höhere Akzeptanz der Arbeitgeber gegenüber sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Berufsrückkehrerinnen, etc.)¹¹ versprochen. Sowohl die Auskünfte der Arbeitsvermittler als auch die vertiefenden Interviews mit Personalleitern zeigen, dass sich diese Annahme nur in geringem Ausmass erfüllt hat: Allenfalls in Einzelfällen hat sich die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber gegenüber diesen Personengruppen aufgrund des BeschFG erhöht.

4.4 Methodische Probleme exakter Wirkungsbestimmung

Das Schwergewicht dieser Darstellung liegt auf den Befunden, nicht auf methodischen Problemen. Dennoch sollen zum Abschluss, eher hinweisend als aufklärend, einige methodische Besonderheiten der Datengewinnung in aller Kürze benannt werden.

1. Zum ersten bedurfte es erheblichen methodischen Aufwandes, um den Untersuchungsgegenstand - befristete Arbeitsverträge nach dem BeschFG 1985 - halbwegs zuverlässig dingfest zu machen. Denn die Neuregelung eröffnet innerhalb des fortbestehenden Formenkreises befristeter Arbeitsverträge eine zusätzliche Handlungsoption, ohne dafür eine besondere Form oder Kennzeichnungspflicht vorzusehen. Auf der anderen Seite ist die selbstgewählte rechtliche Kennzeichnung keine Gewähr dafür, dass es sich tatbestandsmässig um befristete Arbeitsverträge nach BeschFG handelt.
2. Das Problem der Identifikation des spezifischen Vertragstyps hängt zum zweiten damit zusammen, dass die Befristungs-Neuregelung des BeschFG von ihrer normativen Struktur her der Gruppe der *Regelungsangebote* zugerechnet werden muss. "Compliance rates" von Geboten oder Verboten, wie beispielsweise bei der berühmten Gurtanlegepflicht (vgl. ROTTLEUTH-

¹¹ Siehe Bundestagsdrucksache 10/6441, S. 34.

NER 1989: 269; VIETH 1988) oder dem Gebot, öffentliche Nahverkehrsmittel nur mit gültigem Fahrausweis zu benutzen, sind im allgemeinen um einiges einfacher zu ermitteln als die der privaten Entscheidung überlassene Annahme eines gesetzlichen Handlungsangebotes.

3. Zum dritten kam für die vorliegende Untersuchung erschwerend hinzu, dass das *besondere* Phänomen - befristeter Arbeitsvertrag nach BeschFG - im Untersuchungszeitraum 1985 - 88 zusammenfiel mit einem in dieselbe Richtung wirkenden *allgemeinen* Konjunkturaufschwung mit erheblichem Beschäftigungszuwachs, der zu einem grossen Teil auf neuabgeschlossenen befristeten Arbeitsverträgen beruht. Diese sind fast zur Hälfte (44,3 %) an dem gesamten Beschäftigungszuwachs der Jahre 1984-1988 beteiligt (BÜCHTEMANN/HÖLAND 1989). Die verbreitete Anwendung dieses Vertragstyps erschwert auch für die handelnden Personen die Unterscheidung zwischen den allgemeinen und den besonderen, nämlich den nach BeschFG abgeschlossenen befristeten Arbeitsverträgen. Ausserdem suggeriert sie eine Kausalität zwischen dem Gesetz und der gestiegenen Verbreitung, die tatsächlich nicht besteht.
4. Damit ist das vierte und gewichtigste methodische Problem der Gesetzesevaluation angeschnitten, der Nachweis kausaler Beziehungen zwischen Gesetz, Handeln und Erfolg (zu der parallelen Problematik des Zusammenhanges von Programm, Befolgung und Zielerreichung bei Massnahmen gegen AIDS vgl. ROTTLEUTHNER 1989: 269 ff.). Alle drei vorher genannten methodischen Hürden - Identifikation, Normstruktur und Konjunktur - wirken bei der Suche nach der Ursächlichkeit des Gesetzes zusammen. Dabei ist die erste der beiden Kausalitätsbrücken, nämlich die zwischen Gesetz und normenkonformem oder besser: *normakzeptierendem Verhalten* noch einigermaßen sicher zu betreten. Hier bestätigt sich eine allgemeine Beobachtung der Evaluationsforschung: "Les comportements sont plus faciles à analyser que les causes qui les provoquent" (MORAND 1988: 400). Wackelig wird hingegen die Passage über die zweite Brücke, die zwischen Verhalten und *Zielerreichung*. Der dem BeschFG kausal zurechenbare dauerhafte Beschäftigungserfolg,

nach Abzug zielwideriger Nebeneffekte, ist zahlenmässig nicht genau zu bestimmen. Selbst wenn es gelingt, die Erfolgsmeldung zeitlich einzugrenzen¹², ist der Anspruch strikter Kausalität in Anbetracht der Vielzahl von dazwischentretenden Entscheidungsbedingungen und der meist vorhandenen hypothetischen Möglichkeiten, anders, aber wirkungsgleich zu handeln, mit dem gegebenen Forschungsaufwand nicht einzulösen.

4.5 Résumé

Die vorgestellten Forschungsergebnisse zeigen, dass und wie es möglich ist, auf vergleichsweise festem Datengrund den verschiedenen Wirkungen eines Regelungsangebotes auf das Beschäftigungsverhalten von Arbeitgebern und auf die Bewegungsvorgänge des Arbeitsmarktes nachzugehen. Deutlich werden aber auch die grossen Schwierigkeiten bei der kausalen Zuordnung von festgestellten Effekten, hier den zusätzlichen Neueinstellungen infolge des BeschFG und den davon verbleibenden Dauerarbeitsverhältnissen, zur Existenz der Regelung. Unter dem Blickwinkel der zweiten Behauptung unserer eingangs aufgestellten Hypothese bekräftigen die Forschungsergebnisse die Notwendigkeit des interdisziplinären Zusammenwirkens sowohl bei der Operationalisierung der Fragestellungen als auch bei der Auswertung der Daten. Die vorgestellten Wechselwirkungen erfordern ein solches Ineinandergreifen ökonomischer, Industrie- und rechtssoziologischer sowie rechtlicher Denkansätze. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Evaluation auf die jeweils fachlich relevanten Merkmale und Zusammenhänge beschränkt bleibt und die Komplexität der Wirklichkeit damit, gewissermassen systematisch, verfehlt.

¹² Wie lange muss die Netto-Zusatzbeschäftigung angehalten haben, um als Erfolg des Gesetzes zu gelten? Ist das Gesetz auch dann als erfolgreich anzusehen, wenn die nach Übernahme bzw. nach Substitution in unbefristete Verträge überführten Arbeitsverhältnisse im Durchschnitt weniger lang dauern als Arbeitsverhältnisse, die von Anfang an unbefristet abgeschlossen worden sind? Vgl. zu der methodisch ähnlichen Problematik der Zurechnung von spätverstorbenen Unfallopfern zur Wirksamkeitsbestimmung der Gurtanlagepflicht ROTTLEUTHNER 1989: 270, Fn.37.

Literatur

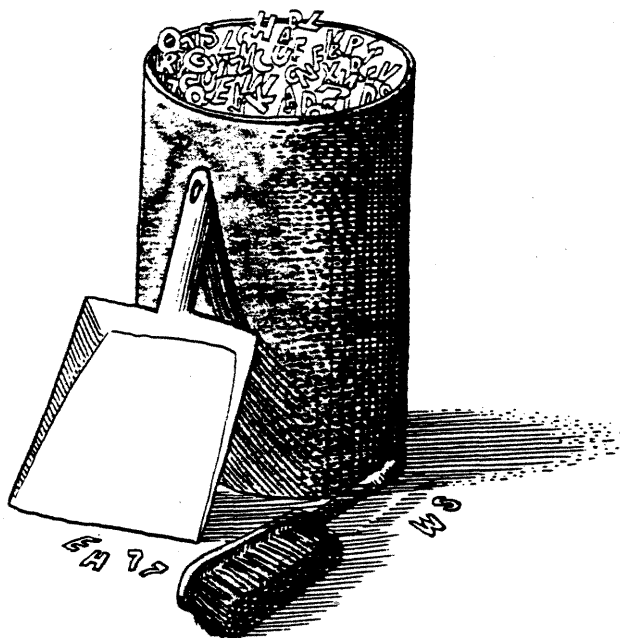
- ACKERMAN Burce A., Foreword: Law in an Activist State, *The Yale Law Journal* 92 (1983), pp. 1083-1128.
- BULMER Martin, *Social Science and Social Policy*, London 1986.
- BÜCHTEMANN Christoph F., *Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985). Ergebnisse einer empirischen Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung*, unter Mitarbeit von Armin HÖLAND, Berlin/Bonn 1989.
- BÜCHTEMANN Christoph F. / HÖLAND Armin, Mehr Beschäftigung durch arbeitsrechtliche "Deregulierung"? Erfahrungen mit der Befristungsneuregelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 (BeschFG 1985), *Wirtschaftsdienst* 10-1989.
- CAPLAN Nathan / MORRISON Andrea / STAMBAUGH Russell J., *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level. A Report to Respondents*, The University of Michigan, 1975.
- CRAMER Ulrich, Zur Stabilität von Beschäftigung: Erste Ergebnisse der IAB-Stichprobe aus der Beschäftigtenstatistik, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)* 1986, S. 243-256.
- EWALD François, *L'Etat-Providence et la philosophie du droit*, Paris, Grasset, 1986.
- FOERSTER Heinz, *Observing Systems*. Seaside, Cal.: *Intersystems Publications*, 1981.
- FRIEDMAN Lawrence, Einige Bemerkungen über eine allgemeine Theorie des rechtsrelevanten Handelns, *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie* 1972, Band 3, S. 206 ff.
- HABERMAS Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band I und II, Frankfurt am Main 1981 (Neuaufgabe 1988).
- HUGGER Werner, *Gesetze - ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung*. Baden-Baden 1983.
- KRAUTZBERGER Michael / WOLLMANN Helmut, Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens im Gesetzgebungsverfahren. Zur Gesetzgebungsarbeit des Bundesbauministeriums, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 2/88, S. 177-189.

- LUCKE Doris, Zu diesem Heft: "Verwendung soziologischen Wissens in juristischen Zusammenhängen", *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 2/88, S. 121-129.
- LUHMANN Niklas, Die Einheit des Rechtssystems, *Rechtstheorie* 14 (1983), S. 129-154.
- LUHMANN Niklas, *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main, 2. Auflage, 1985.
- MADER Luzius, Experimentelle Gesetzgebung, *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie* 1988, Band 13, S. 211 ff.
- MADER Luzius, *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne 1985.
- MORAND Charles-Albert, Les exigences de la méthode législative du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation, *Droit et Société* No 10/1988, pp. 391-407.
- NOLL Peter, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg 1973.
- PREUSS Ulrich, Entwicklungsperspektiven der Rechtswissenschaft, *Kritische Justiz* 1988, Heft 4, S. 361-376.
- ROTTLEUTHNER Hubert, *Einführung in die Rechtssoziologie*, Darmstadt 1987.
- ROTTLEUTHNER Hubert, Probleme der rechtlichen Regulierung von AIDS, *Kritische Justiz* 1989, Heft 3, S. 269-274.
- RÖHL Klaus F., *Rechtssoziologie. Ein Lehrbuch*, Köln/Berlin/Bonn/München 1987.
- SCHAUB Günter, *Arbeitsrechts-Handbuch*, München, 6., überarbeitete Auflage 1987.
- STREMPERL Dieter, Empirische Rechtsforschung als Ressortforschung im Bundesministerium der Justiz. Zur Verwendung ihrer Ergebnisse aus der Sicht des Auftraggebers, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 2/88, S. 190-201.
- TEUBNER Gunther, Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege, in: *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität* 1985, S. 289 ff.
- TEUBNER Gunther, Gesellschaftsordnung durch Gesetzgebungslärm? Auto-poietische Geschlossenheit als Problem für die Rechtsetzung, *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie* 1988, Band 13, S. 45-65.
- VIETH P., Die Durchsetzung des Sicherheitsgurtes beim Autofahren, *WZB P* 88-203, Berlin 1988.

VOIGT Rüdiger, Limits of Legal Regulation. The Use of Law as an Instrument of Societal Regulation, in: derselbe (Ed.), *Limits of Legal Regulation - Grenzen rechtlicher Steuerung*, Pfaffenweiler 1989, S. 11-30.

WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Studienausgabe, Tübingen 1976.

WOLLMANN Hellmut, Gesetzgebung als experimentelle Politik - Möglichkeiten, Varianten und Grenzen erfahrungswissenschaftlich fundierter Gesetzgebungsarbeit, in: *Gesetzgebungslehre*, hrsg. von W. Schreckenberger u.a., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1986, S. 72-95.



Résumé

Pluridisciplinarité de l'évaluation législative

Les conditions de production de la législation moderne sont déterminées par la transformation du caractère et de la fonction du droit dans l'Etat providence. A la différence de ses qualités formelles, identifiées et mises en évidence au début de ce siècle encore par Max Weber, le droit a acquis, dans le contexte actuel d'une intervention plus constante et plus intense dans les sous-systèmes sociaux, le double caractère de justice institutionnalisée et de mode de régulation de la société. La législation de l'Etat-providence est soumise à des exigences de rationalité et de motivation et, de ce fait, à des exigences méthodologiques accrues. Si elle entend répondre au besoin social de régulation et de communication, tout en surmontant des conditions d'accès très différentes aux sous-systèmes, en prêtant attention aux combinaisons d'effets de ces sous-systèmes entre eux et en évitant dans la mesure du possible les problèmes d'articulation aux marges de ces systèmes, la réglementation de l'Etat social doit pouvoir reposer sur des connaissances scientifiques préalables, méthodologiquement fiables.

L'exposé part d'une double hypothèse:

- 1) L'évaluation législative est devenue une partie intégrante du processus législatif de l'Etat providence. Sans elle, les lois risquent de ne pas pouvoir tenir les promesses de légitimité et d'efficacité qui leur sont inhérentes.*
- 2) L'évaluation législative ne peut jouer le rôle fonctionnel qui lui est dévolu dans le processus législatif que si elle prend en considération la complexité des effets de la législation de l'Etat-providence. Méthodologiquement et analytiquement, l'évaluation ne peut donc offrir des perspectives de succès que par la réunion des différentes disciplines des sciences sociales.*

La première hypothèse fait l'objet d'une démonstration théorique. La seconde est vérifiée à l'aide des résultats d'un projet de recherche qui vient de s'achever et qui porte sur la détermination des effets d'une loi - la nouvelle réglementation de la limitation de la durée du contrat dans le cadre de la loi sur la promotion de l'emploi ("Beschäftigungsförderungsgesetz") de 1985.

La présentation des résultats de la recherche repose sur un schéma de huit effets déterminés quantitativement de façon précise. Sur cette base, il est possible de saisir de façon différenciée l'application formelle de la loi, l'usage des possibilités supplémentaires de limitation de la durée du contrat, ainsi que les conséquences qui en résultent en matière d'embauche et d'emploi.

Quatre problèmes d'ordre méthodologique sont principalement discutés: l'identification fiable de l'objet de la recherche (contrats de travail de durée limitée selon la loi sur la promotion de l'emploi); les exigences d'analyse particulières que requièrent ce que l'on a coutume d'appeler les "offres de réglementation" ("Regelungsangebote"), qui ne sont ni des obligations de faire, ni des interdictions, mais des normes offrant aux acteurs privés des possibilités d'action supplémentaires; la séparation des effets de la loi de ceux induits par l'évolution générale de la conjoncture; et, principale difficulté, la preuve du lien de causalité entre loi, comportement et succès en matière d'emploi.

La présentation apporte en fin de compte une preuve supplémentaire du fait que, tout comme la méthode législative, l'évaluation législative doit en tant que "discipline carrefour" faire fructifier différentes disciplines scientifiques si elle entend progresser; ne serait-ce qu'un peu, vers son but qui consiste à appréhender la réalité.

Riassunto

Interdisciplinarità della valutazione legislativa

Le condizioni di lavoro della moderna legislazione sono il prodotto di un mutamento del carattere e della funzione del diritto nello stato assistenziale. Mentre agli inizi del nostro secolo Max Weber ne elencava le qualità formali - constatate e certificate - oggi il diritto ha sviluppato, in un contesto di costanti e massicci interventi su sottosistemi sociali, un duplice carattere: quale giustizia istituzionalizzata e quale mezzo di intervento sociale. La legislazione deve dimostrare nello stato assistenziale di essere fondata su basi razionali e motivate: di riflesso deve così rispondere anche ad esigenze di metodo più elevate. Perché l'ordinamento dello stato sociale sia in condizione di rispondere adeguatamente a necessità di comunicazione e coordinamento sociale, superando le molteplici difficoltà d'accesso ai sottosistemi sociali, tenendo conto delle interrelazioni tra questi sottosistemi e tentando di evitare incongruenze strutturali ai margini di tali sistemi, occorre mettergli a disposizione conoscenze scientifiche elaborate in modo metodicamente attendibile.

La tesi è imperniata su un'ipotesi fondata su due constatazioni:

- 1) La valutazione legislativa è diventata una componente funzionale del processo di legislazione nello stato assistenziale. Se questa venisse a mancare, sussisterebbe il pericolo che le premesse di efficacia e legittimità insite nelle leggi non vengano adempiute.*
- 2) La valutazione legislativa può adempiere il ruolo funzionale attribuito nel processo di legislazione solo se tiene dovuto conto dei complessi rapporti di causalità della legislazione nello stato assistenziale. Sia sul piano metodico che su quello analitico la valutazione ha delle prospettive soltanto se messa in relazione con le diverse scienze sociali.*

La prima parte dell'ipotesi è sostenuta da un'argomentazione teorica. La seconda parte verrà documentata con l'ausilio di constatazioni emerse da un progetto di ricerca da poco ultimato, volto a determinare l'efficacia delle leggi - il nuovo disciplinamento delle scadenze nella legge sulla promozione dell'occupazione 1985 (BescFG 1985).

La presentazione dei reperti della ricerca si basa su uno schema che prende in considerazione otto effetti. Questi permettono di illustrare in modo differenziato l'applicazione della legge, l'impiego delle ulteriori possibilità di determinazione delle scadenze, nonché gli effetti sull'assunzione e sull'occupazione.

Per ciò che attiene ai problemi di metodo, ne vengono discussi soprattutto quattro: l'identificazione attendibile dell'oggetto da analizzare (contratti di lavoro a termine secondo il BescFG); le condizioni particolari di analisi nelle cosiddette proposte di regolamentazione - non si tratta né di norme né di divieti, bensì di ulteriori possibilità d'azione offerte agli operatori privati; la distinzione tra efficacia delle leggi e sviluppo globale della congiuntura; e, quale maggior difficoltà, la prova incontestabile dell'esistenza di una causalità tra legge, comportamento e miglioramento dell'occupazione.

Questa esperienza offre un'ulteriore dimostrazione del fatto che la valutazione legislativa come "discipline carrefour", così come il metodo di legislazione, deve mettere a frutto principi scientifici di diversa provenienza al fine di muovere un passo in direzione di una maggiore aderenza alla realtà.