

Kai Wegrich

Better Regulation?

Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik
im internationalen Vergleich

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 1/2009



Die Kunst des Regierens

Das Programm „Good Governance“ der Bertelsmann Stiftung

Im internationalen Wettbewerb sind eine starke Volkswirtschaft und eine stabile Demokratie Hauptziele eines jeden Staates. Dafür muss man immer wieder neue Antworten auf die gesellschaftlichen Zukunftsfragen finden. Ein solches modernes Regieren zeigt sich zum Beispiel in einer vorausschauenden Reformpolitik und in der Weiterentwicklung von Rechtssystemen.

Moderne Regulierung

Durch die Globalisierung verändern sich die Leistungsanforderungen an gutes Regieren: Effektivität, Effizienz und Transparenz setzt geeignete Instrumente sowie Kontroll- und Koordinationsorgane voraus. Jede neue Regulierung braucht daher ebenso eine Nachhaltigkeitsprüfung wie die Abschätzung der zu erwartenden Kostenfolgen. Ein weiterer Bestandteil moderner Regulierung besteht darin, Bürger und Betroffene einzubinden. Teilhabe wird zur Voraussetzung politischer Legitimation und Handlungsfähigkeit.

Optimierung politischer Reformprozesse

Zudem haben die Folgen von Globalisierung und Europäisierung wie auch die Komplexität moderner Wissensgesellschaften die Rahmenbedingungen modernen Regierens in Deutschland grundlegend verändert. Der Nationalstaat hat in den international verflochtenen Entscheidungsarenen seinen exklusiven Hoheitsanspruch eingebüßt. Zivilgesellschaftspolitische Beteiligungsformen gewinnen an Bedeutung für die Legitimation, aber auch inhaltliche Qualität politischer Entscheidungen – politisches Handeln wird wissens- und dialogabhängiger. Vor diesem Hintergrund besteht das Ziel des Projektes Optimierung Politischer Reformprozesse darin, einen Beitrag zur Strategie- und Steuerungsfähigkeit der deutschen Politik zu leisten.

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Frank Frick
Telefon 05241 81-81253
E-Mail frank.frick@bertelsmann.de

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik • 1/2009

© 2009, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Dr. Leonard Novy

Redaktion: Dominic Schwickert

Layout: David Lederer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	4
Zusammenfassung	6
1. Einleitung.....	10
2. Regulierung und moderne Regulierungspolitik: Begriffe, Dimensionen und Kriterien	16
2.1 Dimensionen des Regulierungsbegriffs.....	16
2.2 Gute und kontraproduktive Regulierung.....	24
3. Was kennzeichnet „better regulation“? Zentrale Dimensionen von Regulierungspolitik	36
3.1 Regulierungsdynamik und Regulierungspolitik.....	36
3.2 Regulierungspolitik als Meta-Policy	37
4. Regulierungspolitik im internationalen Vergleich	58
4.1 Nationenfamilien	59
4.2 Regulierungspolitische Profile	63
4.3 Schlussfolgerungen.....	73
5. Schlussfolgerungen: „better regulation“ als etabliertes Reformfeld?	74
Über den Autor	84

Vorwort

Noch vor Monaten wenig mehr als ein Terminus technicus, ist Regulierung in der Folge der Finanzkrise nun in aller Munde. Offenkundig ist dabei, dass der Begriff merkwürdigen Moden unterworfen ist. Galt Regulierung lange Zeit als Synonym für Wirtschaft und Bürger unnötig belastende Staatseingriffe, so wird mehr Regulierung nun allenthalben als Allheilmittel gegen die entfesselten Märkte gefordert. Den angemessenen Pfad zu finden, erscheint schwierig – dies ist, wenig verwunderlich, eine Funktion der gesamtgesellschaftlichen Meinungsbildung.

Was genau ist mit Regulierung gemeint? Geht es allein um staatliche Aufsichtsorgane und Regeln für Märkte im engeren Sinn, oder ist der Begriff weiter anwendbar für alle Arten kollektiven Handelns? Gibt es möglicherweise Unterschiede im deutschen und im angelsächsischen Sprachgebrauch? Und was bedeutet es, wenn im internationalen Kontext nicht nur von einer neuen Finanzmarktarchitektur die Rede ist, sondern der Ausdruck „Better Regulation“ oder „Regulatory Reform“ verwendet wird?

Kai Wegrich gibt auf diese Fragen eine systematische Antwort. Mit seinem Beitrag „Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich“ schafft er Klarheit im Begriffsdickicht. Der Begriff „Regulierung“ wird in seiner Herkunft erklärt und in den verschiedenen Bedeutungsebenen vorgestellt – von staatlicher Regulierung, staatlicher Steuerung über private Regulierung bis hin zu gesellschaftlicher Selbststeuerung. Dabei wird deutlich, dass das Design von Regulierung und die Diskussion darüber von nationalen Besonderheiten bestimmt sind. Kai Wegrich stellt aber auch fest, dass Prozesse des gegenseitigen Lernens – statt der unkritischen Übertragung anderswo erfolgreicher Regulierungsansätze – in Gang gekommen sind.

Erkennbar und verständlich wird in diesem Kontext, welche Auf- und Abschwünge die Debatte um Regulierung in den vergangenen Jahrzehnten genommen hat. Es wird deutlich, welche Versuche es oberhalb sektoraler Politik gibt, über die Steuerung von Regulierungsdesign und Umsetzungsprozessen staatliche Regulierung generell zu verbessern. So charakterisiert Wegrich Regulierungspolitik als Meta-Policy und richtet damit den Fokus auf Ziele, Prozesse und Evaluation von Regulierung. Der Autor setzt somit nicht bei der individuellen Regulierungspolitik in einem Politikfeld an, sondern bei den Rahmenbedingungen des Regulierungsprozesses.

Wie die Debatte der vergangenen Monate zeigt, wird das Ringen um angemessene und gute Regulierung in Politik und Gesellschaft weitergehen. Je informierter diese Debatte ist, desto wirkungsvoller kann sie sein. In den vergangenen Jahren ist das Interesse am Austausch über Regulierungsfragen über nationale Grenzen hinweg gewachsen. Dass dieser Austausch intensiv weitergeht, ist ein unmittelbares Anliegen der Bertelsmann Stiftung. Zunehmend beschäftigt sie sich mit den Auswirkungen globaler Verflechtung auf die Spielräume nationaler Politik und mit der Frage, wie politische Akteure die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungskorridore optimal nutzen können: um Reformbedarf frühzeitig zu identifizieren, schlüssige Antworten darauf zu entwickeln und diese schließlich effektiv ins Werk zu setzen.

Mit der im Projekt „Optimierung politischer Reformprozesse“ entstandenen Schriftenreihe „Zukunft Regieren“ hat sich in den letzten drei Jahren eine Plattform für Impulse zum Thema strategiefähiges Regieren etabliert. Kai Wegrichs Schrift gibt einen wichtigen Impuls zum besseren Verständnis der Diskussionspartner, indem sie Regulierungspolitik als Meta-Policy charakterisiert und eine analytische und empirische Grundlage dafür legt, Relevanz, Nachhaltigkeit und Wirkungen moderner (oder „besserer“) Regulierung international vergleichend zu beobachten und zu analysieren. Somit ist sie möglicherweise selbst ein kleiner Beitrag zu guter Regulierung. Uns würde das freuen.

Frank Frick
Leonard Novy

Zusammenfassung

Stichworte wie „better regulation“, „bessere Rechtsetzung“ oder „moderne Regulierung“ kennzeichnen eine reformpolitische Akzentverschiebung, die sich in den letzten fünf bis zehn Jahren international und zunehmend auch in Deutschland vollzogen hat. Verwaltungsmodernisierung und auch „Governance“ haben als Leitbilder an Bedeutung verloren, weil diese Ansätze keine Rezepte gegen wiederkehrende, charakteristische Schwächen bei der Formulierung und Umsetzung staatlicher Handlungsprogramme („Policies“) im Allgemeinen und gegen „Regulierungen“ im Besonderen anbieten. Und auf genau diese Probleme richtet sich zunehmend die öffentliche und politische Aufmerksamkeit.

Die Art und Weise staatlicher Regulierung sowie insbesondere ihre unerwünschten Nebenwirkungen traten wieder in den Vordergrund der reformpolitischen Aufmerksamkeit, ähnlich wie das Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre und in den Folgejahren unter den Stichworten „Bürokratieabbau“ und „Deregulierung“ der Fall war. Unklar bleibt in der Debatte allerdings, inwieweit die aktuellen Reformen über diese Ansätze hinausgehen, was den Kern von „better regulation“ ausmacht und wie nachhaltig die reformpolitische Akzentverschiebung ist.

Ziel dieser Studie ist es, vor diesem Hintergrund eine analytische und empirische Grundlage dafür zu legen, die Tragweite, die Nachhaltigkeit und die Wirkungen von „better regulation“ international vergleichend zu beobachten und zu analysieren.

Ein erster Schritt hierfür besteht in der Klärung zentraler **Dimensionen des Regulierungsbegriffs**. Als wesentliches Problem wurde die vielfältige Verwendung von Begriffen und Schlagwörtern sowohl in der reformpolitischen Praxis als auch in der wissenschaftlichen Diskussion erkannt. Vier zentrale Varianten des Regulierungsbegriffs lassen sich systematisch unterscheiden:

- 1) Staatliche Regulierung durch Gebote und Verbote mit Sanktionsandrohung
- 2) Staatliche Steuerung durch regulative und andere Instrumente (Anreize, Informationen)
- 3) Private (Selbst-) Regulierung
- 4) Gesellschaftliche Selbststeuerung

Zwischen diesen vier Typen bestehen vielerlei Hybride und Kombinationen. Während „better regulation“ schwerpunktmäßig beim ersten Typ ansetzt (dieser entspricht auch dem traditionellen Verständnis regulativer Politik in der Politikfeldanalyse), spielt Typ 2 ebenfalls eine Rolle, zum Beispiel mit Blick auf die regulativen Elemente von Förderprogrammen. Private Selbstregulierung ist als Alternative zu staatlicher Regulierung Teil der regulierungspolitischen Debatte. Zudem ist für Regulierungspolitik auch die funktionale Dimension des Regulierungsbegriffs von zentraler Bedeutung. In dieser Hinsicht lassen sich Standardsetzung, Monitoring und Verhaltensbeeinflussung unterscheiden.

Die zweite und zentrale konzeptionelle Grundlage zur Analyse von „better regulation“ besteht in der Charakterisierung von **Regulierungspolitik als Meta-Policy** („better regulation“, „regulatory reform“ und Regulierungspolitik werden dabei synonym verwendet). Instrumente und Verfahren von „better regulation“ setzen Normen und Standards, die den Regulierungsprozess und damit (indirekt) auch das Ergebnis in grundsätzlich allen Regulierungsfeldern beeinflussen sollen. Regulierungspolitik setzt nicht bei den spezifischen Problemen einzelner Regulierungsfelder an (wie soll Klimaschutz verbessert oder Energiesicherheit erreicht werden), sondern richtet sich auf Probleme, die in ähnlicher oder gleicher Form in allen Politikfeldern bestehen.

Im Vordergrund stehen dabei einerseits die Defizite bei der systematischen Sammlung, Aufbereitung und Verarbeitung von Informationen über die (potenziellen) Wirkungen einer Policy oder Regulierung (die so genannte Agenda der Regulierungsqualität). Andererseits geht es um die mit Regulierungen verbundenen „bürokratischen“ Nebenwirkungen, insbesondere die Befolgungskosten für Adressaten wie Unternehmer und Bürger (Agenda der Regulierungsquantität).

Aus diesem Anspruch von Regulierungspolitik als Meta-Policy ergibt sich eine Reihe von Charakteristiken, vor allem

- die abstrakten und politikfeldübergreifenden Zieldimensionen (mit einer quantitativen und einer qualitativen Variante),
- die Steuerung von Regulierungsprozessen in grundsätzlich allen Politikfeldern durch prozessregulierende Normen und Standards, und
- damit verbunden die indirekte Wirkungsweise und schwierige Wirkungsprüfung (Evaluation) von Regulierungspolitik.

Aus diesen Dimensionen ergibt sich ein Raster zur Analyse von Regulierungspolitik, das für einen internationalen Vergleich der Regulierungspolitik von vier Ländern – Deutschland, Niederlande, Großbritannien und USA – genutzt wird (siehe unten).

In Bezug auf die Entstehung und Formulierung von „better regulation“-Politik sind Austauschprozesse zwischen vier regulierungspolitischen Ebenen grundlegend. Unterschieden werden können

- die Ebene der operativen Regulierung, die sich auf einzelne Regulierungsprobleme bezieht,
- die Ebene der sektoralen Regulierungspolitik, und
- die Ebene der politikfeldübergreifenden Regulierungspolitik.

Die Austauschprozesse zwischen diesen Ebenen lassen sich mit dem Bild des Hoch- und Herunterladens beschreiben: Probleme und Lösungen können von den unteren Ebenen auf die Meta-Ebene hochgeladen, Lösungen (Normen und Standards) heruntergeladen werden. Als wichtige Quelle für die Formulierung politikfeldübergreifender Regulierungspolitik ist zudem die internationale Politikebene zu nennen (Kopieren von Vorreitern).

Im **internationalen Vergleich** zeigt sich, dass sich einzelne Länder im Hinblick darauf unterscheiden, welche Themen und Lösungsansätze auf die Meta-Ebene der Regulierungspolitik gelangen und welche in den Austauschprozessen mit der sektoralen und operativen Ebene herausgefiltert werden. Erhebliche Unterschiede bestehen auch hinsichtlich des Institutionalisierungsgrades. Auf der Zielebene hingegen ist die Übereinstimmung am größten – im Vordergrund stehen ökonomische Ziele, wobei in Großbritannien und auch in den USA die Qualitätsdimension ebenfalls eine wichtige Rolle spielt. In Großbritannien besteht die größte Themenbreite und der Selektionsprozess ist weniger eingeschränkt als in Deutschland oder in den Niederlanden, wo enge Ziele und Ansätze der Regulierungsquantität im Vordergrund stehen.

Mit Blick auf die USA und Großbritannien bestätigt sich auch das traditionelle Erklärungsmuster der Nationenfamilien, das die angelsächsische Nationenfamilie als offen für ökonomische Analyseverfahren und hieran orientierte regulierungspolitische Reformen einstuft. Allerdings können sowohl die Unterschiede

zwischen Großbritannien und den USA als auch die jüngere Entwicklung in den Niederlanden und Deutschland nicht mit dem Modell der Nationenfamilien erfasst werden. Hier spielen die Muster des „Herunterladens“ und des „Kopierens“ von internationalen Vorbildern eine wichtige Rolle.

Im Ergebnis des internationalen Vergleichs zeigt sich: Der Nationenfamilien-Ansatz ist in der international vergleichenden Politik- und Verwaltungsforschung weiterhin eine wichtige Quelle für erste Erklärungen von Gemeinsamkeiten und Unterschieden. Das hier entwickelte Analyseraster stellt jedoch eine wichtige Grundlage für die Formulierung vergleichender Aussagen zur Regulierungspolitik dar und die Mechanismen des Hoch- und Herunterladens liefern ergänzende und teilweise korrigierende Erklärungsansätze.

Im Ergebnis des internationalen Vergleichs zeigt sich, dass „better regulation“ oder Regulierungspolitik sich in Europa als reformpolitisches Handlungsfeld etabliert hat. Die Institutionalisierung von Regulierungspolitik ist allerdings noch nicht so weit vorangeschritten wie insbesondere in den USA, sodass ein Auslaufen der Reformen oder eine geringe Beachtung von Normen und Standards der Meta-Regulierung in der operativen Regulierungspraxis bei nachlassendem Reformen-enthusiasmus nicht ausgeschlossen ist. Wichtiger als die Verbreiterung der Agenda durch neue regulierungspolitische Ansätze erscheint die vertiefte institutionelle Verankerung bestehender und schrittweise weiterentwickelter Ansätze von „better regulation“ zu sein, insbesondere durch eine Stärkung der Meta-Regulierer.

1. Einleitung

Begriffe wie „better regulation“ bzw. bessere Regulierung, Regulierungspolitik, Regulierungsstaat, Deregulierung oder Regulierungsbehörde prägen heute die reformpolitische Agenda in einer Reihe von OECD-Staaten und zunehmend auch in Deutschland. „Better regulation“ hat „Verwaltungsmodernisierung“ als dominantes Schlagwort in der Reformdiskussion und -politik des öffentlichen Sektors abgelöst. Wie häufig im Kontext von Public-Management-Reformen liegt dabei die Attraktivität eines Begriffs in der Offenheit für unterschiedliche Interpretationen.

Mit moderner (oder „besserer“) Regulierung werden so unterschiedliche Themen und Ziele verbunden, wie die Reduzierung administrativer Lasten von Regulierungen (ein klassisches Thema des Bürokratieabbaus) oder die Regulierung von Märkten in privatisierten Dienstleistungssektoren durch unabhängige Regulierungsbehörden. Gleichwohl hat sich um den Regulierungsbegriff ein abgrenzbarer Diskussionszusammenhang entwickelt, der eine markante Akzentverschiebung in den Zielen und den zugrunde liegenden Problemdefinition für Reformen des öffentlichen Sektors markiert.

„Regulierung“ hat in der Debatte und Politik zur Reform des öffentlichen Sektors die Rolle eingenommen, die bis vor einigen Jahren noch dem Begriff „Governance“ zugeschrieben wurde (Jann 2002; Jann/Wegrich 2004). Angesichts der lange Zeit überwiegend kritischen Verwendung des Regulierungsbegriffs ist diese Entwicklung durchaus überraschend. In der Regulierungsdebatte finden sich auch einige der im Kontext um „Governance“ diskutierten Themen und Probleme wieder, beispielsweise wenn es um das Zusammenwirken staatlicher und privater Regulierung geht.

Die OECD verbindet sogar beide Ansätze und spricht von „Regulatory Governance“, meint damit jedoch vor allem koordinierte und systematische Ansätze einer Regulierungspolitik. Manche betrachten die Regulierungsdebatte als Teil der weiteren Governance-Debatte (vgl. Moran 2003; Braithwaite/Conglianese/Levi-Faur 2007), wobei „Governance“ den Wandel aller staatlichen Handlungsformen und insbesondere die veränderte Interaktion mit nicht-staatlichen Organisationen sowie neue Formen der Koproduktion zwischen diesen thematisiert. Dagegen geht es bei Regulierungsdebatte darum, wie sich Prozesse, Formen und Wirkungsweise von Regulierung unter diesen Bedingungen verändern. Begrifflich besteht der wesentliche Unterschied zur Governance-Perspektive in der Betonung der

Kontrolldimension, wobei damit nicht notwendigerweise ein hierarchisches Verständnis staatlicher Kontrolle verbunden sein muss.

Regulierung als reformpolitisches Handlungsfeld ist nicht ganz neu. Elemente der heutigen Reformdiskussion wurden spätestens seit den späten 70er Jahren unter den Stichworten Entbürokratisierung und Deregulierung diskutiert. Gleichwohl hat sich nicht nur die akademische Debatte, sondern auch das reformpolitische Handlungsfeld weiterentwickelt. Mit der Regulierungsdebatte ist eine Neuausrichtung von Problemdefinitionen, Aufmerksamkeiten und Kriterien für Ziele und Schwerpunkte von Reformen des öffentlichen Sektors verbunden. Dass wir auch in Deutschland bereits mitten in einem Prozess der Neuausrichtung der Reformpolitik des öffentlichen Sektors sind, soll hier durch fünf thesenartige Beobachtungen verdeutlicht werden.

1. Der zentrale Fokus hat sich von der deutlichen Binnenfixierung der Verwaltungsmodernisierung in Richtung einer *Außensicht* verlagert, bei der die Wirkung staatlichen Handelns auf die Gesellschaft und die Interaktion zwischen staatlicher Regulierung und gesellschaftlicher Eigendynamik im Vordergrund stehen. Binnenadministrative Verwaltungsmodernisierung wird zwar als relativ erfolgreich betrachtet – beispielsweise mit Blick auf die Verschlinkung des öffentlichen Dienstes, die Strukturreformen des Verwaltungsapparates oder die Stärkung der Dienstleistungsorientierung von Behörden – und deren Fortsetzung gilt als wichtiges Element zukünftiger Reformen (vgl. Jann/Wegrich/Tiessen 2007).

Zugleich wird jedoch die nur begrenzte Innovation kritischer Aspekte der deutschen Regulierungskultur als wesentliches Defizit der Verwaltungsmodernisierung erkannt. Bürokratieprobleme werden nicht mehr nur als Problem des verwaltungsinternen Managements betrachtet, sondern als Problem der Bürokratisierung der Gesellschaft durch staatliche Regulierung. Damit wird an Debatten aus den späten 70er und frühen 80er Jahren angeknüpft (vgl. Mayntz 1980) und die Reformpolitik mit zum Teil neuen Zielen und Instrumenten weitergeführt (insbesondere Bürokratiekostenmessung, aber auch die Weiterentwicklung von Folgenabschätzungen und Konsultationsverfahren).

2. Die *Qualität von Regulierungen* rückt als wesentliches Problem in den Vordergrund – und zwar sowohl mit Blick auf die Wirkung von Regulierung bezüglich sektoraler Regulierungsziele als auch hinsichtlich nicht intendierter Nebenwirkungen von Regulierungen, insbesondere, was Folgekosten für Adressaten (administrative Lasten) angeht. Qualitätsprobleme entstehen u. a. durch falsche Prioritätensetzungen (sprich Über- und Unterregulierung in verschiedenen Bereichen) sowie

reflexartige Mechanismen der Regulierung in Reaktion auf erhöhte Medienaufmerksamkeit für Einzelprobleme. Moderne Regulierung zielt auf die Frage, wie unter diesen Bedingungen die Qualität von Regulierungen erhöht werden kann, welche Instrumente und Verfahren dafür geeignet sind und wie diese Aufgabe innerhalb des Regierungs- und Verwaltungssystems politisch und organisatorisch verankert werden kann.

Zugleich gibt es Kontroversen über die Wirkung und Wirkungsweise entsprechender Instrumente, beispielsweise im Hinblick auf Trade-Offs zwischen einzelnen Zieldimensionen (zwischen kreativem Design von Regulierungen und harten Kosten-Nutzen-Analysen einzelner Regulierungsoptionen) oder die übergreifende Strategie besserer Regulierungspolitik (Entpolitisierung durch Messung administrativer Lasten versus umfassende Kosten-Nutzen-Analysen als Grundlage politischer Entscheidungen).

3. Mit der Verwendung von Begriffen wie gute oder bessere Regulierung kommt eine *Abgrenzung von reiner Deregulierung* zum Ausdruck. Die Forderung nach Deregulierung geht von der Annahme aus, dass Regulierung bzw. deren Zunahme grundsätzlich mit einer Einschränkung der Entfaltungskräfte des Marktes bzw. einzelner Marktakteure, insbesondere Unternehmen, verbunden ist. Dementsprechend zielt Deregulierung auf die Reduzierung regulativer Standards und/oder die Abschaffung von Regulierungen und richtet sich vorwiegend auf den Bestand an Regulierungen (ex post). Dagegen geht es bei „better regulation“ um Maßnahmen zur Qualitätssteigerung von Regulierungen, die möglichst schon im Prozess der Formulierung von Regulierungen ansetzen (ex ante). Angesichts der Notwendigkeit von Regulierungen für die Funktionsfähigkeit von Märkten in zuvor privatisierten Infrastrukturbereichen (insbesondere den so genannten Netzwerkindustrien wie Telekommunikation, Bahn, Energie, Wasser) sowie der realen Zunahme von Regulierungen in diesem Kontext wird moderne Regulierung nicht mehr grundsätzlich mit weniger Regulierung gleichgesetzt.

Unverändert bleibt jedoch das Ziel einer Minimierung von Kosten und Belastungen, die mit Regulierungen für Unternehmen, Bürger oder dem 3. Sektor verbunden sind. Ziel moderner Regulierungspolitik ist es, eine Optimierung zwischen sektoraler Zielerreichung und der mit Regulierungen verbundenen bürokratischen Lasten zu erreichen. Unvermeidliche Zielkonflikte bzw. „Trade-offs“ zwischen diesen Zielebenen sollen zumindest transparent gemacht werden. Offen bleibt auf Grundlage der internationalen Erfahrungen, ob ein starker Schwerpunkt auf

Regulierungs*quantität* (Bürokratieabbau, Reduzierung administrativer Lasten) auf Kosten weicherer Ziele einer Agenda der Regulierungs*qualität* (Optimierung sektoraler Zielerreichung, mehr Transparenz, systematische Folgeabschätzung) geht.

4. Die partielle Abkehr von einer binnenfixierten Verwaltungsmodernisierung hat zugleich zu einer Neuformulierung der *Kriterien für interne Organisations- und Managementreformen* geführt. Diese werden weiterhin als wichtiges Element einer modernen Regulierungspolitik betrachtet. Die Aufmerksamkeit richtet sich jedoch auf den Beitrag binnenadministrativer Reformen für die externe Steuerung. Während Verwaltungsmodernisierung vorwiegend die unpolitische Aufgabewahrnehmung innerhalb des öffentlichen Sektors thematisierte, rücken mit der Debatte um moderne Regulierung die Formulierung und der Vollzug von Regulierungen und allgemein politischen Programmen in den Vordergrund. Hinterfragt werden Verfahren der Politikformulierung und -implementation sowie zugrunde liegende Organisations- und Steuerungsformen. Interne Organisations- und Managementreformen werden heute stärker nach ihrem Beitrag zur Optimierung von Regulierungen und ihres Vollzugs beurteilt.

„Regulation inside government“ führt zu einer neuen Sicht auf interne Steuerungs- und Führungsinstrumente. Während die sektorale Zielerreichung im Kontext von Verwaltungsmodernisierung jenseits genereller – und von den Realitäten politischer Entscheidungsprozesse weit entfernter – Überlegungen zu strategischer Steuerung kaum eine Rolle spielte, sind dies relevante Aspekte der Debatte um bessere Regulierung.

5. Während Verwaltungsmodernisierung eng mit einer ökonomischen Sichtweise auf interne Organisation und Prozesse verbunden war, blieb die juristische Dominanz mit Blick auf das Policy-Making weitgehend erhalten (neben der jeweils fachspezifischen Sicht in einzelnen Politikfeldern). Dies hat möglicherweise auch dazu beigetragen, dass binnenadministrative Reformen und Bürokratieabbau/Deregulierung in Deutschland bislang kaum miteinander verbunden wurden. Mit moderner Regulierung ist dagegen eine *multidisziplinäre Sicht* auf die Art und Weise verbunden, wie Regulierungen (und andere Formen staatlicher Steuerung) entstehen, umgesetzt werden und welche Wirkungen sie erzielen.

Zugleich knüpft man wieder stärker an internationale Reformdebatten an. Kernelemente von „better regulation“, wie Folgenabschätzungen und Bürokratiekostenmessung, haben sich in den letzten Jahren sehr schnell verbreitet – fast alle Länder der alten EU-15 führen heute entsprechende Programme durch. Da die Europäische Kommission in diesem Bereich zunehmend als Agenda-Setter

und „Pacemaker“ auftritt, kommt diesen Reformen ein zunehmendes politisches Gewicht zu.

Während Regulierung demnach eine erhebliche Aufwertung in akademischen wie reformpolitischen Debatten erfahren hat, bleiben die Kontur des Regulierungsbegriffs und die damit verbundenen Konzepte und Politikansätze relativ unscharf. Ziel dieses Papiers ist es daher einerseits, wissenschaftliche Debatten und Forschungsergebnisse zu zentralen Elementen einer Regulierungspolitik aufzubereiten. Dies geschieht weniger in Form einer direkten Handlungsanleitung, sondern im Sinne eines Diskussionspapiers, das über konzeptionelle Grundlagen, Kontroversen und Forschungsergebnisse zu Schwerpunkten von Regulierungspolitik informiert. Das Papier präsentiert Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Regulierungsforschung und zeigt bestehende Lücken auf.

Andererseits ist diese Studie darauf gerichtet, den Charakter von Regulierungspolitik als reformpolitisches Handlungsfeld herauszuarbeiten, konzeptionell zu begründen, damit ein Raster für die (vergleichende) Analyse regulierungspolitischer Reformen zu entwickeln und dieses auch in einem internationalen Vergleich anzuwenden. Von begrifflichen und konzeptionellen Grundlagen ausgehend soll ein Überblick über wesentliche Aspekte moderner Regulierungspolitik gegeben werden.

Dies geschieht in vier wesentlichen Schritten. Im folgenden Abschnitt (Kapitel 2) rückt zunächst der Regulierungsbegriff in seinen unterschiedlichen Verwendungsweisen in den Vordergrund. Daran schließen sich eine Diskussion über Kriterien guter Regulierung und die Frage an, welche Effekte von einer expliziten Formulierung von Kriterien oder Prinzipien guter Regulierung zu erwarten sind. Das dritte und vierte Kapitel der Studie richten sich auf Regulierungspolitik (oder „better regulation“, „regulatory reform“) als eigenständiges Feld staatlicher Reformpolitik.

Im dritten Kapitel werden zentrale Dimensionen politikfeldübergreifender Regulierungspolitik sowie Besonderheiten von und spezifische Anforderungen an „better regulation“ herausgearbeitet. Die somit entwickelte analytische Perspektive wird im vierten Kapitel für einen exemplarischen Vergleich von Regulierungspolitiken in vier Ländern (USA, Großbritannien, Deutschland, Niederlande) genutzt. Im Schlussteil werden die Kernaussagen der Studie, insbesondere diejenigen, denen ein gewisser Neuigkeitswert zugesprochen wird, zusammengefasst und einige Thesen zu einer sinnvollen regulierungspolitischen Schwerpunktsetzung in Deutschland formuliert.

2. Regulierung und moderne Regulierungspolitik: Begriffe, Dimensionen und Kriterien

2.1 Dimensionen des Regulierungsbegriffs

„Regulierung“ ist mit der internationalen Debatte und Politik über Privatisierung und Deregulierung in den Vordergrund des wissenschaftlichen und reformpolitischen Interesses gerückt. Seit den 80er Jahren und dann verstärkt in den 90er Jahren wurde die Bedeutung von Regulierung als spezifischer Steuerungsmodus erkannt, und Debatten über das (richtige) Ausmaß, die Form und Folgen von Regulierung, insbesondere im Verhältnis zum Markt, gewannen an Bedeutung. Allerdings gibt es bislang keine allgemein akzeptierte Definition von Regulierung, die für alle möglichen Felder und Kontexte anzuwenden ist, und wird es vermutlich auch in Zukunft nicht geben – zu unterschiedlich sind die Verwendungskontexte.

In der rechtswissenschaftlichen Perspektive, zumindest in Deutschland, wird Regulierung als ein spezifischer Rechtsbereich gefasst, der infolge der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen entstanden ist („Privatisierungsfolgerecht“, vgl. Ruffert 1999; Bullinger 2003; Danwitz 2004). In praktischen Handlungszusammenhängen von Regulierungsbehörden in diesen Dienstleistungsbereichen wird Regulierung mit Preisregulierung gleichgesetzt. Auch in ökonomischen Kontexten ist der Regulierungsbegriff eng mit Marktregulierung verbunden, wobei alle möglichen Formen des regulativen Eingriffs in Wettbewerbsbedingungen oder zur Regulierung von Marktexternalitäten betrachtet werden.

Diese Definition und damit verbundene Debatten machen einen erheblichen Teil der Regulierungsdiskussion aus und haben auch grundlegende Leitbilder des „Regulierungsstaates“ geprägt. Allerdings ist die Debatte um Regulierung und insbesondere um moderne Regulierungspolitik nicht auf diese Aspekte der Marktregulierung, des Privatisierungsfolgerechts und der Preisgestaltung in Netzwerkindustrien beschränkt.

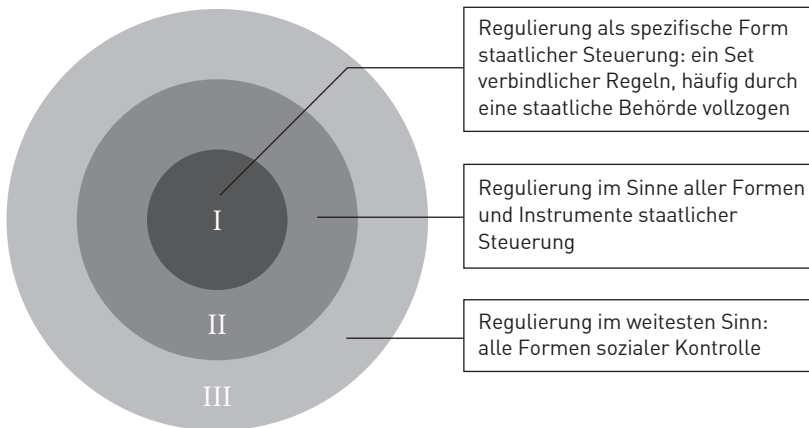
In der sozialwissenschaftlichen Regulierungsforschung (einschließlich der britischen Rechtswissenschaft) hat sich dagegen folgende Unterscheidung von drei

grundlegenden Varianten des Regulierungsbegriffs eingebürgert (vgl. Baldwin/Cave 1999: 3; Baldwin et al. 1998; Black 2002: 12; Jordana/Levi-Four 2004: 3):

1. Regulierung als spezifische Steuerungsform: Erlass und Vollzug staatlicher Vorschriften
2. Regulierung als Gesamtheit staatlicher Steuerung und Programme – unabhängig von den dabei zur Anwendung kommenden Steuerungsinstrumenten und -formen, und
3. Regulierung als jegliche Form der sozialen Kontrolle durch gesellschaftliche Normen und Institutionen.

Die drei Begriffsverständnisse werden dabei als konzentrische Kreise verstanden (Abbildung 1), wobei staatliche Normen und Standards den inneren Kreis und somit auch den Kern des Regulierungsbegriffs ausmachen.

Abbildung 1: Unterschiedliche Regulierungsbegriffe



Quelle: nach Jordana/Levi-Faur 2004: 3

Diese Unterscheidung von drei Begriffsverständnissen von Regulierung basiert im Wesentlichen auf zwei Dimensionen. Einerseits unterscheiden sich die Definitionen hinsichtlich der Frage, ob unter Regulierung ausschließlich sankti-

onsbewährte Normen und Standards gefasst werden oder auch andere Formen der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse (das „Wie“). Andererseits enthält das Bild der konzentrischen Kreise auch eine Unterscheidung nach dem Subjekt der Regulierung, dem „Regulierer“ (das „Wer“).

(1) Mit Blick auf das „Wie“ von Regulierung gelten, wie gesagt, Normen und Standards, gekoppelt an Sanktionsdrohungen, als Kern des Regulierungsbegriffs. Regulative Steuerung definiert verbindliche Handlungsanforderungen und setzt diese mit Ge- und Verboten, Genehmigungs- und Anzeigepflichten und Strafandrohungen durch. Dieser Definition wird meist auch im Kontext der Diskussion um bessere Regulierung gefolgt. So definiert die OECD Regulierung als *„diverse set of instruments by which governments set requirements on enterprises and citizens“*. Diese klassische Form der Regulierung wird international auch als „Command-and-Control Regulation“ bezeichnet.

Auch in der sozialwissenschaftlichen Regulierungsforschung hat man sich lange an diesem Regulierungsbegriff orientiert, um mit der Verwendung des Regulierungsbegriffs einen analytischen Mehrwert zu erhalten und den Regulierungsbegriff von Begriffen wie Steuerung oder Governance überhaupt unterscheidbar zu machen.

Dieses Begriffsverständnis ist insofern eng, als damit eine ganz spezifische Steuerungsform gemeint ist. Regulierung ist damit jedoch nicht auf bestimmte Ziele oder Felder öffentlichen Handelns beschränkt. Zwar wurde gerade in der deutschen Literatur regulative Politik lange Zeit mit Ordnungspolitik in Feldern wie der Bauordnung, der Gewerbeaufsicht, dem Arbeits- und Umwelt-, Gesundheitsschutz oder der Lebensmittelsicherheit gleichgesetzt (vgl. Mayntz 1979, 1983), Gestaltungsziele regulativer Politik, wie die Aufrechterhaltung funktionierender Märkte oder die Sicherung sozialer Ziele im Bereich der Infrastruktursektoren, haben jedoch in den letzten 20-30 Jahren an Bedeutung gewonnen. In Bezug auf die EU wird gesagt, dass hier alle Gestaltungsziele vorwiegend durch regulative Politik verfolgt werden.

Der zweite Regulierungsbegriff ist insofern weiter gefasst, als dass auch nicht-regulative Formen staatlichen Handelns einbezogen werden. Was sprachlich mit einigen Dissonanzen verbunden ist (nicht-regulative Regulierung), basiert auf der Beobachtung, dass auch durch andere staatliche Steuerungsformen weitreichende Eingriffe bei Individuen, Gruppen und Organisationen vorgenommen werden können und diese insofern „reguliert“ werden. Die sozialwissenschaftliche Regulierungsforschung folgt dabei im Wesentlichen den Kategorien der Politikfeldana-

lyse (ohne sich mit dieser Literatur explizit auseinanderzusetzen), die politische Programme nach dem dominierenden Steuerungsmedium unterschieden hat (vgl. Morgan/Yeung 2007 80 ff.; Baldwin/Cave 1999: 34 ff.):

- regulative Programme (Steuerung durch Regulierung),
- Anreizprogramme (Steuerung durch Geld),
- Persuasivprogramme (Steuerung durch Information und Überzeugung),
- Bereitstellung von Gütern, Dienstleistungen oder Infrastruktur (Leistungsprogramme), und
- Schaffung verbindlicher Verfahrensregeln (prozedurale Steuerung).

Mit diesen Begriffen werden politische Interventionen danach typologisiert, mit welchem Medium das Verhalten der Adressaten vorwiegend beeinflusst werden soll. Während bei Anreizprogrammen die finanzielle Komponente Adressaten zu einem bestimmten Verhalten bewegen soll, sind dies bei regulativen Programmen Ge- oder Verbote, Auflagen oder Standards, die an eine Sanktionsdrohung gekoppelt sind. Dabei finden sich sowohl in der Politikfeldanalyse als auch in der Regulierungsforschung zahlreiche unterschiedliche Typologien, die jeweils nicht ohne Schwächen sind.

Folgt man der Typologie der Politikfeldanalyse, bereitet beispielsweise die Einordnung künstlicher Märkte, die durch Bildungsgutscheine, Auktionen von Rechten oder einen Immissionshandel geschaffen werden, Schwierigkeiten. Unabhängig von diesen Problemen der Klassifizierung betont die Regulierungsliteratur die interne Differenzierung des Steuerungsmodus Regulierung (im Verständnis von Kreis I) in unterschiedliche Formen, beispielsweise im Hinblick auf den Grad der Konkretisierung (von Generalklauseln, über Richtwerte bis zu konkreten Standards) (Baldwin/Cave 1999).

(2) Hinsichtlich der zweiten Dimension, dem *Subjekt der Regulierung*, besteht der wesentliche Unterschied zwischen staatlichen und privaten Regulierern. Neben staatlichen Institutionen können auch Nicht-Regierungsorganisationen oder Vereinigungen (wie Verbände) Regulierungen erlassen oder vollziehen, auch wenn diese einen öffentlichen (sprich verbindlichen) Charakter haben. Im nationalen

Rahmen bedarf es dazu meist einer expliziten Übertragung von Kompetenzen, im internationalen Kontext haben sich unterschiedliche Formen der privaten Regulierung hingegen auch jenseits staatlicher Rechtsetzung entwickelt. Der einfache Fall von Regulierung im Sinne staatlicher Normen, die (allein) von staatlichen Behörden vollzogen werden, stellt nur eine von vielen Formen der Regulierung dar.

Moderne Staaten und Gesellschaften greifen heute zunehmend auf komplexere Formen der Regulierung zurück, bei denen staatliche Institutionen Kontroll-, Vollzugs- oder sogar Normierungsfunktionen an nicht-staatliche Institutionen delegieren, aber durch unterschiedliche Form der (Rahmen-, im Jargon: Meta-) Regulierung weiterhin Einfluss ausüben. In Deutschland wird diese Kombination von Delegation und Regulierung auch unter dem Stichwort Gewährleistungsstaat diskutiert (Schuppert 2005). International wird unter dem Stichwort „smart regulation“ über die optimale Kombination von staatlicher und privater Regulierung diskutiert (Gunningham/Grabosky 1998).

Eine Begrenzung des Regulierungsbegriffs auf staatliche Regulierung würde daher ein breites Feld relevanter Regulierungen ausklammern. Da eine vollständige Delegation von Regulierungskompetenzen an Private eher die Ausnahme darstellt und vielfältige Formen gemischter (staatlich/privater) Regulierung existieren, hat sich folgende Differenzierung unterschiedlicher Regulierungstypen zwischen den Polen rein staatlicher und rein privater Regulierung eingebürgert:

- Klassische Regulierung (auch Command-and-Control Regulation),
- Ko-Regulierung,
- Regulierte Selbstregulierung (auch: Meta-Regulierung), und
- Selbstregulierung.

Die unten stehende Tabelle kombiniert die beiden Dimensionen (Wie und Wer) von Regulierung in einer 2 x 2-Matrix. Die Matrix verdeutlicht, dass das Bild der konzentrischen Kreise nicht alle wichtigen Varianten der Regulierung erfasst. Insbesondere die Kombination des Quadranten II (klassischer (enger) Regulierungsbegriff und ein privater Regulierer) fällt aus dem Bild der konzentrischen Kreise heraus. Die Pfeile in Tabelle 1 sollen zeigen, dass die Ausprägungen entlang beider Dimensionen sich graduell unterscheiden: So ist beispielsweise Ko-Regu-

lierung an der Grenze zwischen den Quadranten I und II anzusiedeln. Grenzfälle, Misch- und Kombinationsformen dieser unterschiedlichen Formen der Regulierung stellen heute eher einen empirischen Normalfall als eine Ausnahme dar.

Die Abgrenzung zwischen Ko-Regulierung und Meta-Regulierung ist dabei nicht immer eindeutig oder einheitlich. Grundsätzlich lässt sich Ko-Regulierung als ausgehandelte und kombinierte Regulierung zwischen staatlichen und privaten Organisationen fassen, wie zum Beispiel Entwicklungen in der europäischen Umweltregulierung oder bei Produktstandards zur Anwendung kommt (vgl. das 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Kommission). Bei Meta-Regulierung erfolgt staatliche und private Regulierung auf unterschiedlichen Ebenen – staatliche Regulierung gibt Ziele privater Selbstregulierung und Standards für die Art und Weise dieser Selbstregulierung vor und kontrolliert nur die Einhaltung dieser Standards (beispielsweise durch Audits), nicht aber materieller Standards beispielsweise in Bezug auf einzelner Produkte.

Tabelle 1: Dimensionen des Regulierungsbegriffs

		Wer reguliert?	
		staatlich	privat
Wie wird reguliert?	klassisch (Command-and-Control)	I – staatliche Regulierung durch Ge- und Verbote mit Sanktionsdrohung	II – private (Selbst-) Regulierung
	erweitert (unterschiedliche Instrumente)	III – regulative und nicht-regulative Instrumente staatlicher Steuerung	IV – marktliche oder gesellschaftliche Selbststeuerung

Aus dieser Diskussion der begrifflichen Feinheiten ergeben sich zwei wesentliche Schlussfolgerungen für moderne Regulierungspolitik:

1. Moderne Regulierungspolitik sollte nicht auf staatliche Regulierung durch Ge- und Verbote (Quadrant I) beschränkt bleiben, weil wir es in der Realität mit Mischformen der verschiedenen Programmtypen bzw. Steuerungsformen zu tun

haben: In vielen Programmen finden sich regulative Komponenten, obgleich es sich nicht um regulative Programme im Sinne dieser Unterscheidung handelt. Beispielsweise ist die Mittelvergabe bei Förderprogrammen an Auflagen, Nachweispflichten etc. geknüpft – und hierin wird von der Zielgruppe auch ein zentrales Bürokratieproblem gesehen (vgl. dazu Jann u. a. 2006).

2. Selbst wenn der zentrale Ansatzpunkt moderner Regulierungspolitik Quadrant I bleibt, sind nicht nur die Wechselwirkungen zu anderen staatlichen Steuerungsformen (Quadrant III), sondern auch die zu privater Regulierung (II) und möglicherweise auch zu gesellschaftlicher Selbststeuerung (IV) einzubeziehen. Beispielsweise können regulierungspolitische Maßnahmen – gezielt oder unbeabsichtigt – zu einer Verschiebung von staatlicher zu privater Regulierung oder zu einem Bedeutungszuwachs gemischter Formen von (Ko-)Regulierung führen.

Die funktionale Dimension von Regulierung: Standardsetzung, Monitoring und Verhaltensbeeinflussung

Der Regulierungsbegriff kann nicht nur über den Umfang der einbezogenen Handlungsformen oder die Subjekte der Regulierung bestimmt werden, sondern auch über eine funktionale Dimension, das heißt über die Frage, welche Kernfunktionen Regulierung einschließt. Eine in der britischen Regulierungsforschung heute viel zitierte und akzeptierte Bestimmung des Regulierungsbegriffs nimmt eine Dreiteilung der Kernfunktionen vor. Nach dieser Vorstellung muss jedes Regulierungssystem über ein Minimum dieser drei Komponenten verfügen, um funktionsfähig zu sein. Erstens muss es Kapazitäten zur *Standardsetzung* geben, um Entscheidungen über den gewünschten Zustand des Systems treffen zu können. Zweitens muss die Kapazität zum *Monitoring* (oder zur Informationssammlung, „information gathering“) vorhanden sein, um Wissen über den jeweiligen Status eines Systems zu erlangen, insbesondere in Bezug auf Abweichungen von den Standards. Und schließlich ist eine Fähigkeit zur *Verhaltensbeeinflussung* („behaviour-modification“) notwendig, um den Zustand des Systems verändern zu können (Hood/Rothstein/Baldwin 2001: 23; vgl. grundlegend zur Vollzugsdimension („enforcement“) im Regulierungsprozess Ayres/Braithwaite 1992).

Monitoring überschneidet sich dabei häufig mit Mechanismen der Verhaltensbeeinflussung. Das ist etwa der Fall, wenn Inspektionen in Anordnungen, Berichte o. ä. münden, mit denen die betreffende Organisation zur Durchführung bestimmter Maßnahmen aufgefordert wird. Gleichwohl lässt sich eine Trennlinie insbesondere dann deutlich ziehen, wenn Sanktionen oder Anreize als Mechanismen der Verhaltenssteuerung eingesetzt werden. Ein wichtiger Zweig der Regulierungsforschung richtet sich daher auf die Instrumente der „Regulierung innerhalb von Staat und Verwaltung“ (Hood/James/Scott 1999), wobei hier regulative, hierarchische Instrumente (klassische Aufsicht) von Wettbewerbsinstrumenten (z. B. Benchmarking, Rankings etc.) und kooperative Formen der (Selbst-) Kontrolle (vgl. Wegrich 2006) unterschieden werden.

Mit Blick auf das Zusammenwirken zwischen Standardsetzung, Monitoring und Verhaltensbeeinflussung stellt sich die Frage, welche Mechanismen in hoch differenzierten staatlichen Strukturen eine Rückkoppelung zwischen den drei Komponenten regulativer Systeme ermöglichen – so ist im Kontext des Gammelfleischskandals deutlich geworden, dass Informationen über die Missachtung von Standards die Ebene der Standardsetzung (Verbraucherschutzminister auf Bundes- und Landesebene) lange Zeit nicht erreicht haben bzw. entsprechende Informationen ignoriert werden konnten (Lodge/Wegrich/McElroy 2008).

Selbst wenn Normen, Regeln, Vorschriften als Kern des Regulierungsbegriffs angesehen werden, stellt die Konkretisierung und Umsetzung einen zentralen Bestandteil des Regulierungsprozesses dar. Dieser kann zwar systematisch von der Standardsetzung unterschieden werden, gleichwohl sind beide Teilprozesse gleichermaßen relevant für Wirksamkeit und Wirkung von Regulierungen. Beispielsweise kann mit Blick auf Bürokratisierung die administrative Last einer Regulierung durch die Art des Vollzugs erhöht, aber auch abgesenkt werden. Zudem ist die Trennlinie zwischen Normierung und Vollzug unscharf, in der Realität haben wir es mit zahlreichen Graustufen zu tun, die Elemente von Standardsetzung und Vollzug einschließen. Vor diesem Hintergrund ist es heute in der Regulierungsforschung unstrittig, dass Konkretisierung und Vollzug ein integraler Bestandteil des Regulierungsprozesses sind und Regulierung über die Ebene von Normen und Standards hinausgeht (vgl. Black 2002).

Zugleich ist Regulierung im Sinne von Normen und Standards (ohne die Vollzugsdimension) nicht auf Gesetze und Verordnungen beschränkt, sondern schließt auch untergesetzliche Regeln sowie formelle und möglicherweise auch

informelle Anordnungen ein. Gesetze und viele andere Formen der Regulierung sind unterdeterminiert, das heißt, bei ihrer Interpretation und Anwendung bestehen erhebliche Freiheitsgrade (vgl. z. B. Black 1997), die durch die Anwendungspraxis selbst, aber auch durch unterschiedlichste Formen der untergesetzlichen Regulierung ausgefüllt werden.

Bei Regulierungspolitik geht es also nicht nur um die Qualität von Gesetzen oder die Rechtsetzung durch Parlament und Regierung, sondern um die gesamte *Kaskade von Regulierungen*, die bis zu Erlassen, Dienstanweisungen, Standards, Gerichtsurteilen und Kommentaren reicht (Jann/Wegrich/Veit 2005: 52). Kernregulierungen in Gesetzen und Verordnungen entwickeln durch ihre Konkretisierung, Anwendung und Interpretation eine Eigendynamik, die schleichend zu komplexen und intransparenten Regulierungen führen kann. Im Vereinigten Königreich wird diese Dimension der Problematik unter dem Stichwort „regulatory creep“ (to creep: schleichen) diskutiert (vgl. Cabinet Office 2004).

Für die Programmatik einer modernen Regulierungspolitik ergeben sich zwei Schlussfolgerungen:

1. Regulierungspolitik sollte sich nicht nur auf die Qualität von Gesetzen und Verordnungen richten, sondern die (Eigen-) Dynamik von Regulierungen entlang der „Kaskade von Rechtsvorschriften und Normen“ einbeziehen.
2. Neben und in Verbindung mit der Standardsetzung sind die Mechanismen des Monitorings und der Verhaltensbeeinflussung als feste Bestandteile eines Regulierungssystems zu berücksichtigen. Strategien und Instrumente moderner Regulierungspolitik sollten auch diese Vollzugsdimension einbeziehen und die Rückkoppelung zwischen den drei Komponenten eines Regulierungssystems beachten.

2.2 Gute und kontraproduktive Regulierung

Wie eingangs gesagt, rückt mit moderner Regulierungspolitik die Qualität von Regulierungen in den Vordergrund. Ziel ist es, durch Reformen der institutionellen Strukturen und Steuerungsinstrumente die Qualität von Regulierungen zu steigern. Die OECD definiert „Regulatory Governance“ als Set von Initiativen zur Erhöhung der Kapazität von Regierungen, qualitativ hochwertige Regulierungen zu liefern (OECD 2005: 3). Damit drängt sich die Frage danach auf,

was hohe Qualität von Regulierungen ausmacht – denn ohne Kriterien ist eine Bewertung von Regulierungen als gut oder schlecht nicht möglich. In der Praxis (und in praxisnahen Analysen) wird diese Frage mit dem Hinweis auf Prinzipien guter Regulierung beantwortet, die formuliert werden, um den Erfolg einzelner Reformmaßnahmen daran zu messen. In diesem Kontext hat sich die sozialwissenschaftliche Regulierungsforschung schwerpunktmäßig mit folgenden Aspekten befasst:

- die Anwendung von Prinzipien guter Regulierung,
- die Legitimität von Regulierungen, sowie
- die Mechanismen, die zu kontraproduktiver Regulierung führen.

Anwendungsprobleme von Prinzipien guter Regulierung

Prinzipien guter Regulierung gelten als ein wichtiger Ansatzpunkt, um einzelne Regulierungen einer strategischen Analyse zu unterziehen und zu überprüfen, ob die jeweilige Regulierung oder ein Set von Regulierungen in einem Sektor den übergreifenden Zielen „besserer Regulierung“ entsprechen. Eine Reihe von Ländern, die EU und die OECD haben entsprechende Prinzipien formuliert, die untereinander eine breite Schnittmenge aufweisen. Zu den immer wiederkehrenden Prinzipien gehören:

- Zielerreichung,
- Vollzugstauglichkeit,
- Akzeptanz bei Normadressaten,
- Transparenz,
- geringe Belastung,
- geringe Kosten,

- Klarheit,
- keine Inkonsistenz, und
- hohe Nachhaltigkeit.

Bislang fehlen empirische Studien darüber, welche praktischen Wirkungen eine Anwendung dieser Prinzipien in einer strategischen Analyse von Regulierungen hat. Allerdings wird in der Regulierungsforschung auf Zielkonflikte zwischen den Prinzipien/Zielen hingewiesen, beispielsweise zwischen Zielerreichung und Vollzugstauglichkeit. Hood, Rothstein und Baldwin (2001) zeigen am Beispiel der Regulierung von Risiken (in der Studie werden acht Felder der Risikoregulierung, von Verkehrsunfällen bis zu chemischer Belastung von Trinkwasser analysiert), dass derartige Zielkonflikte dilemmaartige Züge annehmen können, wie beim Dilemma der Über- oder Unterregulierung.

Überregulierung bezeichnet hier im Sinne von „over-inclusion“ die unnötige Ausweitung des Adressatenkreises oder von Regulierungsgegenständen. Unterregulierung besteht, wenn ein Risiko, eine Gefährdung oder unerwünschter Effekt durch Regulierung nicht vermieden wird. Ein Beispiel hierfür sind Baustoffe oder chemische Substanzen, deren Verwendung nicht reguliert ist, die sich jedoch später als gesundheitsgefährdend herausstellen. Die konsequente Anwendung eines Kriteriums guter Regulierung (Effizienz: Minimierung regulativer Lasten) kann also zu einer wirkungslosen Unterregulierung führen und andersherum.

Prinzipien guter Regulierungen bieten demnach keine eindeutige Orientierung für den Umgang mit diesen und anderen Zielkonflikten oder die Gewichtung zwischen den Prinzipien. Hood, Baldwin und Rothstein (2000) zeigen am Beispiel des britischen Kampfhundegesetzes aus dem Jahr 1991 die Problematik der Anwendung dieser Prinzipien in der Praxis. Dieser Fall wurde vor allem deshalb ausgewählt, weil die Better Regulation Task Force (BRTF) das Gesetz und die Gesetzgebung als Beispiel besonders schlechter Regulierung kritisiert hat. Dies geschah vor allem aufgrund der als überzogen eingeschätzten Intervention, die Halter von Kampfhunden zu Straftätern machte, sollte ein Hund außer Kontrolle geraten, und die sich praktisch nicht umsetzen ließ (vgl. Hood und Lodge 2005).

Hood u. a. wenden die fünf Prinzipien guter Regulierung der BRTF (verhältnismäßig, verantwortlich, konsistent, transparent, zielorientiert) auf dieses Beispiel an und kommen zu dem Ergebnis, dass bei einigen dieser Dimensionen die Bewertung des „schlechtesten Gesetzes Großbritanniens“ durchaus positiv ausfällt. Bezüglich anderer Kriterien ergab sich das Problem, angesichts schwieriger Rahmenbedingungen (insbesondere extremer öffentlicher Druck nach Kampfhundeattacken mit Todesfolge) angemessene Maßstäbe für eine Evaluation der getroffenen Maßnahmen zu definieren. Nach Hood u. a. ist es zweifelhaft, ob durch die Anwendung der fünf Prinzipien das Gesetz wesentlich verändert worden wäre (1991 gab es diese Prinzipien noch nicht). „Das schlechteste Gesetz Großbritanniens“ hätte also möglicherweise den Test der Prinzipien guter Regulierung bestanden.

Insgesamt werden die in der Praxis diskutierten und angewandten Kriterien guter Regulierung durchaus als angemessen betrachtet, es wird jedoch ein wesentliches Problem in der Aggregation und Gewichtung unterschiedlicher Kriterien erkannt. Kritisiert wird insbesondere, dass entsprechende Prozesse auf politische Präferenzen zurückgehen und diese hinter scheinbar objektiven Kriterien versteckt werden. Zugleich werden die Prinzipien marginalisiert, sobald durch hohe Medienaufmerksamkeit der politische Handlungsdruck steigt.

Legitimität von Regulierungen und Regulierungssystemen

Kriterien guter Regulierung, wie sie von Regierungen als Prinzipien verwendet werden, spielen auch in der öffentlichen Diskussion von Regulierungen eine wichtige Rolle. Baldwin und Cave (1999: 76 ff.) argumentieren, dass in der öffentlichen Debatte über einzelne Regulierungen immer wieder eines oder mehrere von insgesamt fünf Kriterien herangezogen werden – womit das in einer ökonomischen Perspektive dominierende Effizienzkriterium nur eines der fünf gleichrangigen Kriterien darstellt. Diese Kriterien würden einer Bewertung darüber zugrunde liegen, ob die Regulierung als akzeptabel gelten kann oder nicht. Akzeptanz wird dabei nicht nur durch den Inhalt von Regulierungen erreicht, sondern gerade auch durch die Art ihres Zustandekommens: Wenn bestimmte Verfahren eingehalten werden, wird auch die Regulierung akzeptiert – möglicherweise auch dann, wenn man mit der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung nicht einverstanden ist. Daher sprechen Baldwin und Cave auch von Legitimitätskriterien. Sie unterscheiden

fünf Legitimitätskriterien, die man bei der Bewertung von Regulierungen in Form von fünf Fragen formulieren kann:

- Ist ein Regulierungssystem ausreichend durch ein legislatives Mandat gestützt?
- Bestehen angemessene Strukturen und Verfahren der Verantwortlichkeit und Kontrolle?
- Sind Verfahren (Entscheidungsprozesse, Anhörungsverfahren etc.) fair, zugänglich und transparent?
- Verfügt der Regulierer über ausreichend Expertise?
- Ist die Regulierung bzw. das Handeln des Regulierers effizient?

Das zentrale Argument von Baldwin und Cave ist, dass die Erfüllung eines Kriteriums allein nicht zur Akzeptanz von Regulierungen führen wird und zugleich eine Erfüllung aller Kriterien gleichermaßen unwahrscheinlich oder sogar unmöglich ist. Tabelle 2 fasst die Kernargumente für die Akzeptanz von Regulierungen in Bezug auf die fünf Legitimitätskriterien zusammen und stellt diesen charakteristische Anwendungsprobleme gegenüber.

Während also ein Kriterium allein nicht als Grundlage für die Evaluation von Regulierungen bzw. Regulierungssystemen dienen kann, ermöglicht eine Bewertung unter Bezugnahme auf diese fünf Kriterien eine ausbalancierte Einschätzung. Dabei erscheint eine Einigung auf die zugrunde liegenden Legitimationskriterien vergleichsweise unproblematisch (wobei Baldwin und Cave diese Kriterien als solche verstehen, auf die in der öffentlichen Diskussion schon immer Bezug genommen wird).

Allerdings wird es bei der Evaluation einzelner Regulierungen oder Regulierungssystemen anhand dieser Kriterien neben Bereichen der Übereinstimmung auch widersprüchliche Bewertungen geben – vor allem aufgrund unterschiedlicher Gewichtung einzelner Kriterien, die immer von den individuellen politischen Philosophien abhängen wird. Daraus folgt, dass man zwar die Bewertungskriterien bei der Evaluation von Regulierungen transparent machen kann und dass möglicherweise die Anwendung einzelner Kriterien

zu unstrittigen Ergebnissen führt. Wertedifferenzen werden aber auch bei der Anwendung zuvor definierter Kriterien erhalten bleiben, und die relative Bedeutung der einzelnen Kriterien kann sich durch Präferenzwandel oder äußere Einflüsse radikal ändern.

Tabelle 2: Kriterien für die Legitimität von Regulierungen

Legitimitätskriterium	Kernargument	Probleme
Legislatives Mandat	Parlamentarische Autorisierung regulativer Aktivitäten	Unklare Ziele; Konflikte oder Spannungen zwischen einzelnen Zielen; Zielformulierung delegiert Hohe Spielräume für Regulierungsbehörde
Verantwortlichkeit und Kontrolle	Der Regulierer untersteht klaren Verantwortungs- und Kontrollstrukturen und ist damit in das System demokratischer Steuerung integriert	Bestehen Trade-offs zwischen Verantwortlichkeit und Effizienz?
Faires Verfahren	Legitimität durch faire, zugängliche, transparente Verfahren, die damit demokratischen Einflüssen ausgesetzt sind	Wer sollte partizipieren?; Spannungen zwischen Zugänglichkeit zu und Effizienz von Verfahren?; Ist die Partizipationsform angemessen?
Expertise	Vertrauen in Fachkompetenz und Erfahrung angesichts Komplexität der Materie; Entscheidungen als Anwendung spezialisierter Expertise	Öffentlichkeit kann Fachkompetenz kaum einschätzen; Spannung zwischen Offenheit und Transparenz einerseits und Entscheidung durch Experten andererseits; Konflikt zwischen Experten kann Vertrauen der Öffentlichkeit unterminieren; Öffentlichkeit kann Experten als parteilich betrachten
Effizienz	Mandat wird effizient wahrgenommen; Produktion effizienter Regulierungen	Verteilungsfragen könnten vernachlässigt werden; Messung von Effizienz ist problematisch

Quelle: leicht abgewandelt von Baldwin/Cave (1999: 84)

Kontraproduktive Regulierung

Neben Prinzipien guter Regulierungen spielen auch Kriterien schlechter Regulierung eine wichtige Rolle in der Diskussion um moderne Regulierungspolitik. So hat sich die britische Better Regulation Task Force (später Commission, Ende 2007 aufgelöst) mit Mechanismen befasst, die zu problematischen Regulierungen führen. Als besonders problematisch wird dabei eine Kombination von reflexartiger Überreaktion (und Regulierung) auf hohen Mediendruck und, damit verbunden, eine defizitäre Faktengrundlage von Regulierungen erkannt. Reflexartige Reaktionen könnten zu unverhältnismäßigen Regulierungen führen, beispielsweise in Form übermäßig scharfer Standards oder einer zu breit definierten Zielgruppe (am Beispiel der Kampfhunde: zu drakonische Maßnahmen – Verbot von Rassen – und Einbezug zu vieler Hunderassen).

Kritik dieser Art findet sich auch innerhalb der wissenschaftlichen Diskussion, so bemängelt beispielsweise Breyer (1991), dass Regulierungen zu häufig „evidence-free“ statt „evidence-based“ seien. Allerdings findet sich auch zu dieser Position innerhalb der wissenschaftlichen Debatte eine Gegenposition: Hood und Lodge (2005: 151–153) argumentieren, dass eine schnelle Reaktion auf hohen öffentlichen Druck Ausdruck des Funktionierens grundlegender demokratischer Mechanismen und zudem mit geringem Aufwand für die Suche und Auswertung von Informationen verbunden ist – ein Argument, dass an Gewicht gewinnt, wenn man die immer wieder beschriebenen (zeitlichen, ökonomischen und sachlichen) Grenzen einer systematischen Suche nach rationalen Problemlösungen bedenkt (Hood/Lodge 2005: 151–153).

Die anhaltende Kontroverse um das Vorsorgeprinzip in der Umweltregulierung macht die grundlegende Problematik deutlich. Die plausible Forderung des Vorsorgeprinzips nach Regulierung auch dann, wenn kein letzter wissenschaftlicher Beweis für die Schadhaftigkeit bestimmter Stoffe oder Verfahren vorliegt, zeigt vor allem, dass auch wissenschaftliche Analysen häufig nicht zu eindeutigen praktischen Schlussfolgerungen führen. Majone (2005: 124 ff.) argumentiert, dass der mit dem Vorsorgeprinzip entstehende Handlungsspielraum bei der Auslegung unsicherer wissenschaftlicher Grundlagen vor allem für die Verfolgung umstrittener politischer Ziele, wie Protektionismus, genutzt wird (z. B. die Aufrechterhaltung des Importverbotes für britisches Rindfleisch durch Frankreich nach Abklingen der BSE-Krise).

Die Regulierungsforschung hat neben der mangelnden wissenschaftlichen Fundierung eine Reihe weiterer Mechanismen identifiziert, die zu kontraproduk-

tiven Regulierungen führen können. Diese lassen sich danach unterscheiden, ob sie zum einen auf die Einflussnahme egoistisch-rationaler Akteure auf die Formulierung oder die Anwendung von Regulierungen zurückgehen und diese entsprechend ihrer privaten Interessen beeinflussen oder zum anderen eine nicht intendierte Nebenwirkung der Anwendung von Regulierungen darstellen.

(1) Als wesentlicher Mechanismus, der zu problematischer Regulierung führt, gilt in der Regulierungsforschung (vor allem der ökonomischen) die „Gefangennahme“ des Regulierers durch die regulierte Industrie (Stigler 1971). Die regulierte Industrie kann sich auf Grundlage einer homogenen Interessenstruktur gut organisieren und Interessen effektiv gegenüber der Politik vertreten. Politiker/Regulierer werden diesen Interessen angesichts des Widerstandspotenzials wahrscheinlicher entsprechen als diffusen und schlecht organisierten Verbraucherinteressen. In der aktuellen Diskussion um den Regulierungsstaat wird das Argument der „Gefangennahme“ insbesondere in Bezug auf die ehemaligen Monopolisten in den privatisierten Infrastrukturbereichen für triftig gehalten (wobei hier die finanziellen Interessen des Staates als Anteilseigner als wesentliche Motivation unterstellt wird).

Während Stigler davon ausgeht, dass Regulierungen von Beginn an durch den Einfluss der regulierten Industrie geprägt sind (also vor allem die Industrie schützen, beispielsweise vor neuen Wettbewerbern), entwickelt Bernstein (1955) eine Theorie des Lebenszyklus von Regulierungen: Neue Regulierungen (bzw. Regulierungsbehörden – diese Literatur ist durch den US-Kontext geprägt) werden zwar anfangs im Sinne des Gemeinwohls gestaltet, im Zeitverlauf verliert sich jedoch das Interesse der Öffentlichkeit und somit geht die Unterstützung für die ursprüngliche Regulierung zurück – und die regulierte Industrie erhält die Chance zur Durchsetzung ihrer Interessen, beispielsweise durch die Beeinflussung der Vollzugspraxis oder die Veränderung von Normen und Standards.

Als geeignete Gegenmaßnahme werden insbesondere Verfahrensregeln betrachtet, die Entscheidungen der Behörde transparent machen und Dritten (Interessengruppen) Zugang zu Entscheidungsprozessen ermöglichen. Ein Beispiel für entsprechende Verfahrensregeln ist der „Administrative Procedure Act“ (von 1946), der Regulierungsbehörden in den USA vorschreibt, Vorhaben zum Erlass von Regulierungen vorher zu veröffentlichen (im Federal Register) und Kommentierungen von interessierter Seite zu ermöglichen („notice and comment“ Verfahren).

Seit 1981 müssen die „Agencies“ auch das Office of Management and Budget im Weißen Haus, das über Vetomöglichkeiten verfügt, über geplante Regulierungen informieren. Ein Beispiel aus Großbritannien ist der Energiesektor, hier vertritt „Energy Watch“ Verbraucherinteressen und muss vom Regulierer (OFGEM) angehört werden. Allerdings ist die Effektivität und Legitimität von „Consumer Watch Dogs“, die ursprünglich für alle privatisierten Infrastruktursektoren geschaffen werden sollten, im Zuge der Diskursverschiebung in Richtung administrativer Lasten zunehmend in Frage gestellt worden.

Auch der „Freedom of Information Act“ (1966 bis 1967 in den USA eingeführt und seit Anfang des 21. Jahrhunderts auch in EU-Ländern) kann als entsprechender institutioneller Mechanismus verstanden werden. Grundsätzlich geht es bei diesen Mechanismen darum, Transparenz und Verantwortlichkeit im Verhältnis zwischen Regulierer und Verbraucher als ein notwendiges Gegengewicht zur gewachsenen Autonomie von Regierungsbehörden herzustellen (siehe dazu auch unten 3.1 zum Regulierungsstaat).

(2) Nicht intendierte „Nebenwirkungen“ von Regulierungen oder sogar die Umkehrung des gewünschten Effekts können durch eine Reihe von Mechanismen entstehen, die häufig auf einer Fehleinschätzung der mit der Regulierung gesetzten Anreize für die Vollzugsinstanzen, aber auch für die Adressaten beruht. Ein legendäres Beispiel ist die Prämie für getötete Klapperschlangen in Indien, die Anreize zur Züchtung von Klapperschlangen geschaffen und damit ein erhebliches Wachstum der Population verursacht hat. Ein Beispiel aus dem Kontext moderner Regulierung sind Performance Management-Systeme, wie sie in den Infrastruktursektoren als Ersatz für echten Wettbewerb (der aufgrund regionaler Monopole, deren Aufbrechung angesichts der Fixkosten ebenfalls kontraproduktiv wäre, nicht stattfindet) eingesetzt werden.

Im Bereich der Wasserversorgung in Großbritannien sind Anpassungsprozesse der Industrie bekannt, die den Durchleitungsdruck reduzieren, um Vorgaben über Leckverluste einzuhalten. Die Investition in Infrastruktur ist ein Problem in allen privatisierten Netzwerkindustrien, da sich entsprechende Investitionen nur sehr begrenzt für die privaten Anbieter lohnen. Versorgungssicherheit wurde daher unter den Bedingungen des Regulierungsstaates (wieder) zu einem zentralen Problem der Energiepolitik (Lodge 2007). Im Eisenbahnsektor führte die entsprechende Problematik zur faktischen (Rück-) Verstaatlichung des zuvor privatisierten Infrastruktur-Betreibers Railtrack (heute Network Rail).

Neben derartigen Fehlanreizen hat insbesondere die sozialwissenschaftliche Organisationsforschung eine Reihe weiterer Mechanismen katalogisiert (vgl. Sieber 1981; Grabovsky 1995; Hood/Peters 2004). Von Zielverschiebung wird gesprochen, wenn zur Erreichung bestimmter Ziele eingeführte Verfahren oder Instrumente selbst zum Ziel werden und beispielsweise deren korrekte Anwendung wichtiger wird als die Frage, ob eigentlich das ursprüngliche Ziel noch erreicht wird. Der Begriff „Opportunitätskosten“ bezeichnet das Problem, dass begrenzte Ressourcen nicht gleichzeitig für unterschiedliche Zwecke verwendet werden können.

Aus der Diskussion um Kriterien guter Regulierung und Mechanismen, die zu kontraproduktiver Regulierung führen, ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- Die Formulierung von Prinzipien und Kriterien moderner Regulierung allein verspricht keine wesentlichen Erfolge, insbesondere wird keine Orientierung für die Lösung von Zielkonflikten sowie die Gewichtung und Aggregation von Prinzipien gegeben.
- Mechanismen, die zu kontraproduktiver Regulierung führen (können), sind von mindestens so hoher Bedeutung für eine Strategie moderner Regulierungspolitik wie Prinzipien besserer Regulierung. Entsprechendes gilt für Vermeidungs- und Gegenstrategien.

3. Was kennzeichnet „better regulation“?

Zentrale Dimensionen von Regulierungspolitik

3.1 Regulierungsdynamik und Regulierungspolitik

Die Beschäftigung mit dem Regulierungsbegriff und Konzepten guter und schlechter Regulierung ist schon deshalb relevant, weil Regulierung eine wichtige staatliche Handlungsform ist, die zudem spätestens seit den 70er Jahren an praktischer Bedeutung gewonnen hat (daher die These vom „Aufstieg des Regulierungsstaates“, Majone 1994, 1996, 1999; Loughlin/Scott 1997; Lodge 2008; Lodge/Stirton 2006). Der Bedeutungszuwachs von Regulierung manifestiert sich einerseits im Verhältnis zwischen unterschiedlichen staatlichen Steuerungsformen (von Finanzierung und Umverteilung zu Regulierung) und andererseits in der Ausweitung der (staatlichen) Regulierung auf neue soziale bzw. ökonomische Sphären, beispielsweise privatisierte Dienstleistungssektoren der so genannten Netzwerkindustrien.

Zugleich haben sich mit der Ausweitung auch die Formen von Regulierung verändert. Das Verhältnis von klassischer „Command-and-Control“ Regulierung und Varianten der (regulierten) Selbstregulierung sowie neue Formen der Risikoregulierung sind Stichworte, die einen entsprechenden Wandel anzeigen. Dabei ist die Richtung dieses Wandels durchaus nicht eindeutig, und zwischen Ländern und Sektoren finden sich unterschiedliche und widersprüchliche Tendenzen – die Anlass für anhaltende wissenschaftliche Kontroversen zu Diagnosen vom Aufstieg des „Regulierungsstaates“ sind (Moran 2003; Lodge 2008).

Diese und andere Veränderungen sind nicht nur Folge ungesteuerter Evolutionsprozesse innerhalb einzelner Sektoren. Sie sind auch Resultat und zugleich Gegenstand intensiver Bemühungen von Regierungen, Regulierung zum Gegenstand einer eigenständigen Reformpolitik zu machen. Regulierungspolitik kann dabei als abgrenzbarer Teil einer erweiterten Verwaltungs- oder Institutionenpolitik betrachtet werden. Ausgangsthese dieses Abschnitts ist daher, dass Regulierungspolitik ein eigenständiges reformpolitisches Handlungsfeld mit identifizierbaren Zielen, Akteuren und Instrumenten darstellt.

Programmen zu „better regulation“ liegen spezifische Wirkungsmodelle zugrunde und sie sind mit spezifischen Umsetzungsproblemen verbunden. Damit

ist nicht gesagt, dass alle möglichen Länder oder Regionen eine solche Reformpolitik betreiben, und schon gar nicht in gleicher Intensität oder mit einheitlichen Zielen. Stattdessen wird angenommen, dass Unterschiede im internationalen Vergleich bestehen – sowohl hinsichtlich der Existenz oder des Reifegrades von Regulierungspolitik als auch hinsichtlich der Schwerpunktsetzung bei Zielen, Instrumenten etc.

Ziel dieses Kapitels ist es, die gemeinsamen Grundlagen von Regulierungspolitik herauszuarbeiten und ein analytisches Gerüst für die vergleichende Analyse (unterschiedlicher) Regulierungspolitiken zu entwickeln. Damit soll auch die Sprachbarriere und -verwirrung überwunden werden, die dadurch entsteht, dass in unterschiedlichen Ländern dieselben Begriffe Unterschiedliches bezeichnen oder auch, andersherum, unterschiedliche Begriffe Gleiches bezeichnen. Im Folgenden wird der Begriff Regulierungspolitik als quasi inhaltsneutrale Bezeichnung für das eben skizzierte und im nächsten Teilabschnitt genauer spezifizierte reformpolitische Handlungsfeld verwendet. Die Begriffe „better regulation“ und „regulatory reform“ werden synonym verwendet.

3.2 Regulierungspolitik als Meta-Policy

Regulierungspolitik wird meist in Bezug auf ein Bündel von Instrumenten definiert. Radaelli und Di Francesco (2007: 29) führen Folgenabschätzungen, Konsultationen, Vereinfachung, Verbesserung des Zugangs zu Regulierungen und Erhöhung der Transparenz als wichtigste Elemente besserer Regulierung auf. Folgenabschätzungen gelten dabei häufig als zentrales Element dieses „Werkzeugkastens“ (Radaelli 2007; Baldwin 2005; OECD 2002, Mandelkern Bericht 2001). Aktuell gewinnen Instrumente der Messung von Regulierungskosten (vor allem administrativer Lasten) in Europa an Bedeutung. Konsolidierung, Kodifizierung des Rechtsbestandes und neue Formen der Implementation und Kontrolle, insbesondere risikobasierte Kontrolle, sind weitere Tools des im Prinzip erweiterbaren Werkzeugkastens von „better regulation“. In Tabelle 4 sind die wichtigsten Tools erläutert.

Der spezifische Charakter von sowie die besonderen Anforderungen an Regulierungspolitik werden durch den Bezug auf diesen Instrumentenkasten allein jedoch nicht deutlich. In der neuen Literatur setzt sich zunehmend die Kennzeichnung von „better regulation“ als eine Form der „Meta-Policy“ durch, nämlich

„Meta-Regulierung“. Radaelli (2007, vgl. Morgan 2003) definiert Meta-Regulierung in diesem Sinne „as a set of centrally imposed rules designed to structure key stages of the regulatory process“. „Better regulation“-Programme regulieren Regulierungsprozesse – daher die Bezeichnung „Meta-Regulierung“. Sie regulieren, wie Konsultationen durchzuführen sind, welche Schritte eine Vorabschätzung der Wirkungen, Kosten und Nutzen von Regulierungen im Politikformulierungsprozess zu umfassen hat und nach welchen Kriterien eine Entbürokratisierung des Bestandes an Regulierung erfolgen soll.

„Better regulation“ kann also als eine Form von „Regulation inside Government“ (Hood/James/Scott 2000) betrachtet werden, wobei im Unterschied zu den von Hood u. a. betrachteten Fällen hier die Regulierung von Regulierungsprozessen der Ministerien durch zentrale Einheiten, insbesondere in der Regierungszentrale, des Finanzministeriums oder eines zuständigen Fachministeriums (meist das Wirtschaftsministerium) im Vordergrund steht.

Kerncharakteristikum von „better regulation“ als Meta-Regulierung ist zudem die Entkoppelung vom spezifischen Politikfeldbezug. Von diesem Verständnis von „better regulation“ als politikfeldübergreifende Meta-Regulierung ausgehend soll der spezifische Charakter von Regulierungspolitik als „Meta-Policy“ in diesem Abschnitt präzisiert und detaillierter herausgearbeitet werden. Ausgangspunkt ist dabei die spezifische Zieldimension von Regulierungspolitik.

Tabelle 4: Regulierungspolitische Instrumente

Gesetzes-/Regulierungsfolgen-abschätzung	Systematische Vorabschätzungen von Wirkungen, nicht intendierten Folgen sowie Kosten und Nutzen von Regulierungen innerhalb vorgegebener Prozessschritte; meist gekoppelt an Veröffentlichungspflichten und Pflichten zur Beteiligung externer Akteure; international unterschiedliche Bedeutung einzelner Elemente, wie Kosten- und Nutzenanalyse, sowie hinsichtlich zugrunde liegender Ziele (exakte Prüfung einzelner Vorschriften versus Information zur Analyse von Optionen)
Prüfung von Alternativen	Element von Folgeabschätzungen, das zur systematischen Suche nach nicht-regulativen Instrumenten dienen soll; setzt bei der Wahrnehmung an, nach der Regulierungen die erste Wahl von Ministerialbürokratien zur Erreichung von Politikzielen ist.
Beteiligung externer Akteure	Beteiligungsverfahren in der Formulierungsphase (Konsultationen) und der Implementations- und Evaluationsphase
Kosten-Nutzen-Analyse	Ökonomische Analyseverfahren wie Kosten-Nutzen-Analysen kommen insbesondere ex ante (in Folgeabschätzungen), aber auch ex post zur Anwendung; Kosten und Nutzen beziehen sich sowohl auf Adressaten als auch auf die volkswirtschaftliche Ebene.
Bürokratiekostenmessung	Überwiegend verstanden als Mess- bzw. systematisches Schätzverfahren zur Erfassung von Befolgungskosten von Regulierungen für Adressaten (Wirtschaft, Bürger, Vereine und Verbände); Standardkosten-Modell als bekanntestes Verfahren zur Messung von administrativen Lasten (= Kosten, die aus der Erfüllung von Informationspflichten von Regulierungen für Adressaten entstehen) als ein Teil von Befolgungskosten (Compliance Cost); häufig kombiniert mit Reduzierungszielen.
Befristungs- und Evaluationsklauseln	In Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Vorschriften eingeführte Klauseln, die die Geltungsdauer der Rechtsvorschrift (oder einzelner Normen) zeitlich befristen bzw. eine Evaluation zu einem bestimmten Zeitpunkt vorschreiben; Befristungs- und Evaluationsklauseln sollen einen Zwang zur Überprüfung der Effektivität oder Effizienz von Rechtsvorschriften erzeugen. In den USA (Bundesstaaten) werden Befristungsklauseln auf das Mandat von Regulierungs- und Vollzugsbehörden statt auf Rechtsnormen angewendet.

Risikobasierte Kontrolle	Nutzung von Risikobewertungsverfahren zur Organisation von Kontrollaktivitäten von Vollzugs- und Regulierungsbehörden, die auf den gezielten Einsatz begrenzter Ressourcen gerichtet ist. Bewertung des Ausmaßes von Folgen bei Normverstößen und die Befolgungsgeschichte der Regulierten fließen in die Bewertungsverfahren ein. Anwendungsbereiche sind insbesondere die Finanzmarktregulierung, der Arbeits- und Umweltschutz sowie die Lebensmittelkontrolle, also Bereiche mit einer hohen Anzahl regulierter Unternehmen (oder sonstiger Organisationen).
Vereinfachung	Sammelbegriff für Änderungen von Regulierungen und Verwaltungsstrukturen und -verfahren, die auf die Reduzierung administrativer Lasten und anderer Befolgungskosten zielen. Maßnahmen umfassen die Einführung von E-Government, die Einrichtung von One-Stop-Shops oder die Beschleunigung von Entscheidungsverfahren. Vereinfachungen, die mit der Bürokratiekostenmessung nach dem Standardkosten-Modell verbunden werden, sind insbesondere die Zusammenlegung unterschiedlicher Informationspflichten (wie Meldepflichten) sowie die Veränderung der Periodizität. Der Begriff wird auch mit Blick auf die Vereinfachung des Bestandes an Rechtsvorschriften angewandt.
Konsolidierung und Kodifizierung	Zusammenführung unterschiedlicher Rechtsvorschriften in einem neuen Rechtsdokument (Konsolidierung); Zusammenführung eines Rechtsaktes und aller seiner Änderungsrechtsakte in einem neuen Rechtsakt (Kodifizierung)
Informations- und Zugangsrechte	Das Recht, Informationen über Behördenentscheidungen zu erhalten. Generelle Informationsrechte (Freedom of Information) stehen spezifischen Rechten für bestimmte Regulierungsbereiche (Verbraucherinformationsrecht) oder Betroffene (Bauleitplanung) gegenüber.

Zieldimension

Der politikfeldübergreifende Charakter von Regulierungspolitik ist mit abstrakten Zieldefinitionen verbunden. Idealtypisch geht es nicht um spezifische inhaltliche (Einzel-)Probleme – wie soll ein optimaler Klimaschutz aussehen oder welche Maßnahmen sind zur Sicherung der Lebensmittelqualität notwendig – sondern um die Vermeidung oder Verbesserung wiederkehrender Defizite in

der Art und Weise, wie in (allen) einzelnen Politikfeldern reguliert wird. „Better regulation“ zielt also auf Defizite und Probleme, die sich mehr oder weniger ausgeprägt in allen Regulierungsfeldern finden. In allen Politikfeldern gültige Regeln sollen Regulierungsprozesse „disziplinieren“ (Radaelli 2007: 196). Wie in spezifischen inhaltlichen Regulierungsfeldern gibt es allerdings auch im Bereich der Regulierungspolitik Kontroversen bei der Beantwortung der Frage, wo genau die wiederkehrenden Probleme oder Defizite liegen.

Grundsätzlich wird zwischen zwei breiten Problemverständnissen unterschieden, die jeweils mit einer Betonung bestimmter Instrumente und Lösungsansätze verbunden sind (vgl. Radaelli 2007): einerseits eine Agenda der Regulierungsqualität und andererseits eine auf die Regulierungsquantität abzielende Agenda.

(1) Die Agenda der Regulierungsqualität rückt prozedurale Defizite der Programmformulierung in den Vordergrund und identifiziert dabei als wiederkehrende Schwächen u. a.

- die limitierte Informations- und Wissensbasis regulativer Entscheidungen („evidence base“),
- unsystematische und intransparente Verfahren der Beteiligung externer Akteure,
- die untergeordnete Rolle von Analysen zu Ursache-Wirkungszusammenhängen von Regulierungen sowie zu Kosten und Nutzen unterschiedlicher Regulierungsoptionen, sowie
- Planungsdefizite hinsichtlich der Implementation und Evaluation.

Zu den favorisierten Instrumenten gehören Folgenabschätzungen und Konsultationen. Vor allem aber ist eine entsprechende Agenda mit dem Anspruch verbunden, den gesamten Regulierungszyklus einzubeziehen und auf generelle Qualitätskriterien auszurichten.

(2) Die Problemsicht der zweiten regulierungspolitischen Agenda wird häufig als limitierter dargestellt, fokussiert sich doch die Aufmerksamkeit der so genannten „Regular Quantity“-Agenda auf die mit Regulierungen verbundenen Befolgungs- und Bürokratiekosten. Dies gilt insbesondere für Unternehmen, aber auch für Bürger oder Verbände und andere Organisationen des breiten Not-Profit-Bereichs.

reichs. Regulierung bzw. zu viel Regulierung wird als Hemmnis für ökonomische Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit betrachtet. Favorisiert werden Instrumente, die Transparenz über diese Folgekosten herstellen und somit eine informierte Entscheidung über das Regulierungsniveau und die damit verbundenen Kosten ermöglichen. Häufig wird diese quantitative Agenda der Regulierungspolitik mit einem Fokus auf Unternehmen als zentrale Zielgruppe und grundsätzlichen makroökonomischen Zielen in Verbindung gebracht.

Der Qualitätsagenda wird dagegen eine Offenheit gegenüber weiteren Stakeholdern attestiert und sie scheint mit einer Reihe sektor-spezifischer Zielsetzungen einfacher kompatibel zu sein. Kontroversen bestehen insbesondere darüber, inwieweit diese beiden Zieldimensionen miteinander verbunden werden können oder inwieweit die Betonung der einen Dimension auf Kosten der anderen geht. Die letztgenannte These vertritt beispielsweise Radaelli (2007) mit Blick auf die Pendelumschwünge der „better regulation“-Agenden in Großbritannien und der EU. Dem steht eine Position gegenüber, nach der die Berücksichtigung von Kostenaspekten ein wichtiges Qualitätskriterium ist, das aber andere Qualitätskriterien nicht notwendigerweise verdrängen muss oder sollte (so etwa die OECD).

Eine dritte Sicht ist mit dem Stichwort „smart regulation“ verbunden. Hier geht es ebenfalls um die Optimierung sektoraler Zielerreichung (z. B. Lebensmittelsicherheit) einerseits und um minimale Irritation ökonomischer und betriebswirtschaftlicher Prozesse andererseits. Als Schlüssel hierfür gilt die kreative Kombination staatlicher Regulierung mit Selbstregulierung auf Verbands- und Firmenebene. Advokaten von „smart regulation“ würden keinen grundsätzlichen Widerspruch zwischen Quantität (verstanden als möglichst minimaler Eingriff) und Qualität (sektorale Zielerreichung) sehen.

Regulierungspolitische Ebenen

Regulierungspolitik ist demnach Querschnittspolitik, in dem sie politikfeldübergreifende Ziele verfolgt und diese innerhalb der einzelnen Regulierungsfelder durchzusetzen versucht. Da es dabei jedoch nicht um inhaltliche Ziele, sondern um Prozessziele – die Form der Entwicklung (Agenda-Setting, Design, Beschluss) und Umsetzung von Regulierungen in einzelnen Politikfeldern – geht, steht Regulierungspolitik in einem komplexen Austauschprozess mit Regulierungsprozes-

sen und deren Reform auf sektoraler Ebene. Dieser Austauschprozess umfasst also drei Ebenen:

- Die erste Ebene bezieht sich auf die Formulierung und Implementation einzelner Regulierungen und Programme auf sektoraler Ebene (*operative Regulierung*). Politische Problemwahrnehmungen und sonstige Kontextbedingungen führen zu einer spezifischen inhaltlichen politischen Reaktion, die sich in einer Programmformulierung bzw. Regulierung niederschlägt, deren Implementation zu bestimmten Wirkungen (intendiert oder unbeabsichtigt) führt. Diese Regulierung erster Ordnung wird in der Policy-Analyse im logischen Modell des Politikzyklus vereinfacht abgebildet.
- Die zweite Ebene ist ebenfalls innerhalb eines Sektors oder zumindest eines weiteren Bereichs eng verbundener Sektoren angesiedelt. Allerdings finden auf dieser zweiten Ebene Problemwahrnehmungen und Steuerungsentscheidungen statt, die sich nicht auf ein einzelnes Sektorproblem beziehen, sondern die institutionellen und instrumentellen Grundlagen der sektoralen Regulierung thematisieren. Diese *sektorale Regulierungspolitik* versucht, Regulierungsprozesse innerhalb eines sektoral (das heißt problembezogen-inhaltlich und institutionell) deutlich abgegrenzten Bereichs zu steuern/regulieren. So ist die Diskussion über die Rolle unabhängiger Regulierungsbehörden in der Regulierung von Netzwerkindustrien ein Beispiel für eine sektorale Meta-Regulierung: die institutionellen Grundlagen für die Steuerung und Regulierung innerhalb dieses sektoral abgegrenzten Bereichs werden relativ grundlegend verändert, und damit verändern sich auch die Standardsetzung und der Vollzug in Bezug auf einzelne Regulierungsprozesse erster Ordnung (vgl. Döhler 2006).
- Die dritte Ebene ist die der *politikfeldübergreifenden Regulierungspolitik* und damit die Ebene, die in vielen Ländern und in der EU mit „better regulation“ und in der OECD mit „Regulatory Governance“ gemeint ist. Hier geht es um die gleichzeitige Regulierung von Regulierungsprozessen in allen möglichen Politikfeldern. Im Mittelpunkt dieser allgemeinen Regulierungspolitik steht die Suche nach politikfeldübergreifenden Grundsätzen, Methoden und Instrumenten, die den politischen Problemlösungsprozess im Hinblick auf Wahl,

Ausgestaltung und Implementation von staatlichen (und nicht-staatlichen) Steuerungsmodi verbessern helfen.

Die Unterscheidung dieser drei Ebenen ist selbstverständlich nicht immer trennscharf in realweltlichen Konstellationen durchzuhalten. Problematisch kann insbesondere die Unterscheidung von Regulierung erster Ordnung und sektoraler Regulierungspolitik sein, denn eine Reihe von Gesetzen, Verordnungen etc. zur Regulierung einzelner Sektorprobleme nehmen auch institutionelle oder strukturelle Veränderungen vor. Allerdings lässt sich doch ein Schwerpunkt dahingehend identifizieren, ob es sich um einen Fall institutioneller Reform im Sinne der Hinterfragung organisatorischer und instrumenteller Grundlagen der Regulierung handelt oder eher um die Regulierung eines Einzelproblems. Die Abgrenzung von Regulierungspolitik als Meta-Policy und sektoraler Regulierungspolitik ergibt sich aus dem Querschnittscharakter von „better regulation“ und dem damit verbundenen Anspruch, in grundsätzlich in allen Politikfeldern „meta-regulierend“ einzugreifen.

Die regulierungspolitische Agenda einer Regierung wird durch Austauschprozesse zwischen diesen Ebenen geprägt. Dabei lassen sich unterschiedliche Muster der Interaktion zwischen den drei Ebenen identifizieren. In einem Muster des „Hochladens“ werden im Rahmen operativer Regulierung deutlich werdende Defizite des bestehenden Regulierungsregimes zum Gegenstand sektoraler Regulierungspolitik, beispielsweise in Bezug auf das vorhandene Instrumentarium zur Informationssammlung und Verhaltensbeeinflussung oder in Bezug auf die bestehenden institutionellen Strukturen und die Kompetenzverteilung. Auf dieser Ebene formulierte Lösungsansätze und Reformkonzepte können in einem weiteren Schritt auf die Ebene der politikfeldübergreifenden Regulierungspolitik „hochgeladen“ werden.

Drei die aktuelle Regulierungspolitik prägende Reformansätze sind in einem solchen Prozess der Generalisierung auf die Tagesordnung gekommen:

- So haben sich Verfahren der umfassenden/generellen (Gesetzes-/Regulierungs-) Folgenabschätzung aus ganz unterschiedlichen sektoralen Abschätzungsverfahren und Wirkungstests heraus entwickelt (von Umweltverträglichkeitsprüfungen bis zu „Small Companies Tests“).
- Ansätze risikobasierter Regulierung haben ihre Wurzeln ebenfalls auf der Ebene sektoraler Regulierungspolitik (im Bereich großtechnischer Systeme, der

Lebensmittelsicherheit, der Finanzmarktsteuerung) und werden – zumindest in einzelnen Ländern – zu einem generellen Thema und Ansatz von „better regulation“ ausgeweitet.

- Ein drittes Beispiel kann in der Entwicklung einer regulativen Verwaltung als administrative Ausprägung des Regulierungsstaates gesehen werden.

Während das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde auf der Ebene der sektoralen Regulierungspolitik anzusiedeln ist, hat die mit diesem Modell verbundene Steuerungsphilosophie (ergebnisorientierte Kontraktsteuerung, Budget-, Personal und Organisationsautonomie von Agenturen) eine politikfeldübergreifende und auch über das Cluster des Regulierungsfeldes „Netzwerkindustrien“ hinausgehende Prägekraft erhalten. Muster des „Hochladens“ sind auch ohne den Zwischenschritt über sektorale Regulierungspolitik grundsätzlich denkbar, allerdings bedarf es auch hierfür spezifischer Kanäle der Beobachtung operativer Regulierung durch den „Meta-Regulierer“. Daher sind Mechanismen des direkten Hochladens eher unter Bedingungen bereits entwickelter politikfeldübergreifender Regulierungspolitik wahrscheinlich, wobei dies eine empirische Frage bleibt.

Umgekehrte Prozesse des „Herunterladens“ regulierungspolitischer Innovationen sind ebenso denkbar wie komplexere Interaktions- und Wechselverhältnisse. Die regierungsweite Anwendung von Schätzverfahren zu Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell ist ein Beispiel für ein Muster des „Herunterladens“. Letztlich ist politikfeldübergreifende Regulierungspolitik definitionsgemäß durch Muster des Herunterladens gekennzeichnet – denn Meta-Regulierung meint ja das Setzen von (Verfahrens-) Standards auf der Meta-Ebene, die dann für operative Regulierungsprozesse in allen möglichen Regulierungsfeldern gelten. Der Unterschied besteht in Bezug auf die Herkunft regulierungspolitischer Standards und Instrumente.

Das Standardkosten-Modell hat sich aus einer generellen Debatte über die Frage, wie Bürokratiekosten zu reduzieren sind, entwickelt – und nicht aus einer bereits bestehenden Praxis in einzelnen Sektoren. Zugleich spielten internationale Politik-Diffusion und -Transfer eine zentrale Rolle (Wegrich 2007). Das Standardkosten-Modell hat sich international deshalb besonders schnell verbreitet, weil „Meta-Regulierer“ (die „better regulation“-Einheiten) in den einzelnen Ländern in direktem Austausch miteinander stehen. Neben dem Hoch- und Herunterladen ist daher das Kopieren (um in der sprachlichen Analogie zu verbleiben) bzw.

der internationale Transfer ein zentraler Mechanismus für die Entwicklung von Regulierungspolitik (vgl. Braithwaite/Draho 2000 zur Rolle der internationalen Diffusion von Regulierungsmustern auf sektoraler Ebene; zur internationalen Diffusion von Agencies: Gilardi 2005).

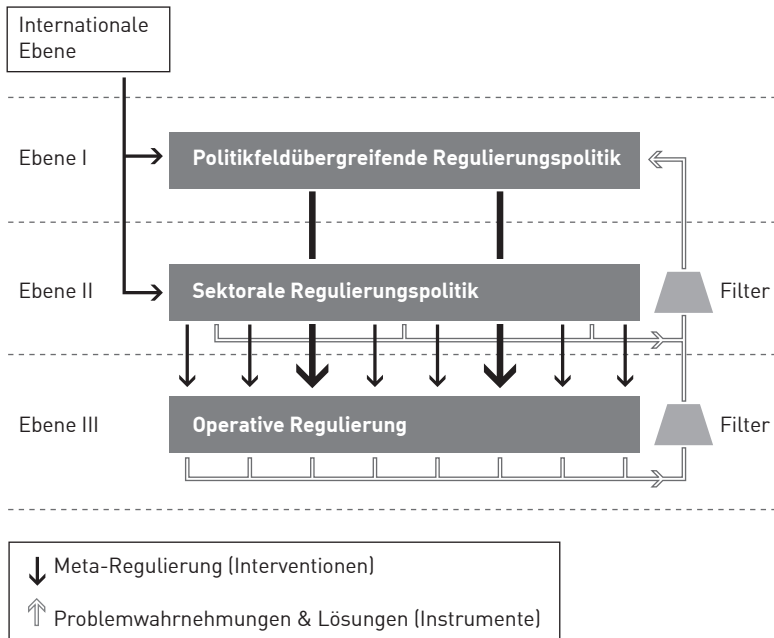
Das Bild eines komplexen Wechselverhältnisses von Problemwahrnehmungen auf der operativen Regulierungsebene und von Innovationen auf der sektoralen und der generellen Ebene der Regulierungspolitik erscheint vor allem dann als realistisch, wenn man die Unterschiedlichkeit einzelner Politik- und Regulierungsfelder bedenkt. In diesem Sinne lässt sich der Austausch zwischen diesen drei Ebenen eher als Mischung unterschiedlicher Strombewegungen beschreiben: Problemwahrnehmungen und Lösungsansätze einzelner Sektoren werden auf die Ebene der politikfeldübergreifenden Regulierungspolitik hochgeladen, während gleichzeitig regulierungspolitische Akteure in anderen Ländern die als erfolgreich geltenden Instrumente aufgreifen und innerhalb des eigenen Systems auf alle Regulierungsfelder herunterladen.

Das Verhältnis von „Hoch- und Herunterladen“ in der Konstituierung von Regulierungspolitik als Meta-Regulierung lässt sich nur empirisch beantworten (siehe dazu Kapitel 4). Generell sind Wellenbewegungen hinsichtlich der Relevanz politikfeldübergreifender Regulierungspolitik zu beobachten. So stand in einer Reihe von OECD Staaten bereits in den 70er und 80er Jahren die politikfeldübergreifende Deregulierung auf der politischen Tagesordnung. Ein „reifes“ Politikfeld Regulierungspolitik hat sich auf breiterer Ebene aber wohl erst seit den 90er Jahren entwickelt. Gespeist durch eine Reihe unterschiedlicher sektoraler Regulierungspolitiken – insbesondere das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde und die damit verbundenen Kriterien guter Regulierung, aber auch die anhaltende Debatte um einen nachhaltigen Bürokratieabbau und eine Qualitätssteigerung des Regulierungsdesigns hat eine wichtige Rolle bei der Generalisierung sektoraler Regulierungspolitiken gespielt.

Im Zuge dieser Entwicklung hat sich die Regulierungsdebatte von sektorspezifischen Kontroversen (wie soll z. B. gute Regulierung des Energiesektors aussehen?) in Richtung einer allgemeinen Diskussion über Kriterien, Instrumente und Verfahren guter Regulierung verschoben. Genauer: Die Ebene der politikfeldübergreifenden Regulierungspolitik hat sich über die weiterhin bestehende Ebene der sektoralen regulierungspolitischen Konflikte und die daraus erwachsene Regulierungspolitik gelagert. Damit verbunden ist eine gewisse Entideologisierung der Diskussion um gute Regulierung, zumindest solange die Debatte auf

der Meta-Ebene grundsätzlicher Kriterien und allgemein gültiger Verfahren und Instrumente verbleibt.

Abbildung 2: Interaktion regulierungspolitischer Ebenen (Filter)



In einer Perspektive des Längsschnittvergleichs erscheint die Unterscheidung dieser Entwicklungsmuster des Hoch- und Herunterladens regulierungspolitischer Ansätze als gewinnbringende analytische Perspektive. Für den Querschnittsvergleich zwischen Staaten (oder auch Regionen oder Kommunen) ist eine andere Perspektive hilfreich. Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, dass nicht alle möglichen regulierungspolitischen Probleme und sektorspezifischen regulierungspolitischen Reformansätze gleichzeitig und mit gleicher Intensität Gegenstand politikfeldübergreifender Regulierungspolitik sein können – ansonsten würde sich Meta-Regulierung zunehmend ausdifferenzieren und sich einer Duplikation sektorspezifischer Regulierung angleichen.

Es ist davon auszugehen, dass die parallele politische und administrative Verarbeitung von mehreren regulierungspolitischen Reformprojekten mit hoher Prio-

rität zwar möglich ist, dass die Verarbeitungskapazität des regulierungspolitischen Zentrums jedoch mit zunehmender Anzahl von Reformprojekten an Grenzen stößt und es zu einer Prioritätensetzung und Selektion kommt.

Im Anschluss an die *Policy-Agenda-Setting*-Forschung (Jones/Baumgartner 2005; vgl. Jann/Wegrich 2007) lässt sich dieser Selektionsprozess als Filter zwischen den drei regulierungspolitischen Ebenen beschreiben – wobei für das Profil von Regulierungspolitik entscheidend ist, auf Grundlage welcher Relevanzkriterien welche Regulierungsprobleme und -lösungen herausgefiltert und welche auf der Meta-Ebene wahrgenommen werden. So wird man im internationalen Vergleich Unterschiede dahingehend feststellen, welche regulierungspolitischen Probleme der operativen Ebene oder welche Innovationen der sektoralen Regulierungspolitik im Rahmen der politikfeldübergreifenden Regulierungspolitik thematisiert werden.

Wie bei sektorspezifischen Regulierungsproblemen kann eine stetig wachsende oder auch anlassbezogen explodierende Problemwahrnehmung bestimmte Problemdimensionen in den Vordergrund rücken und andere möglicherweise – zumindest zeitweise – verdrängen. So kam das Standardkosten-Modell am Ende eines langen Zyklus stetig wachsender Wahrnehmung der Bürokratieproblematik auf die Tagesordnung. Andere regulierungspolitische Themen wurden mit dem Agenda-Setting des Standardkosten-Modells zunächst verdrängt. Mit der zunehmenden Institutionalisierung des SKM in der Regulierungspraxis bietet sich die Möglichkeit, neue Themen und Ansätze auf der Agenda zu platzieren.

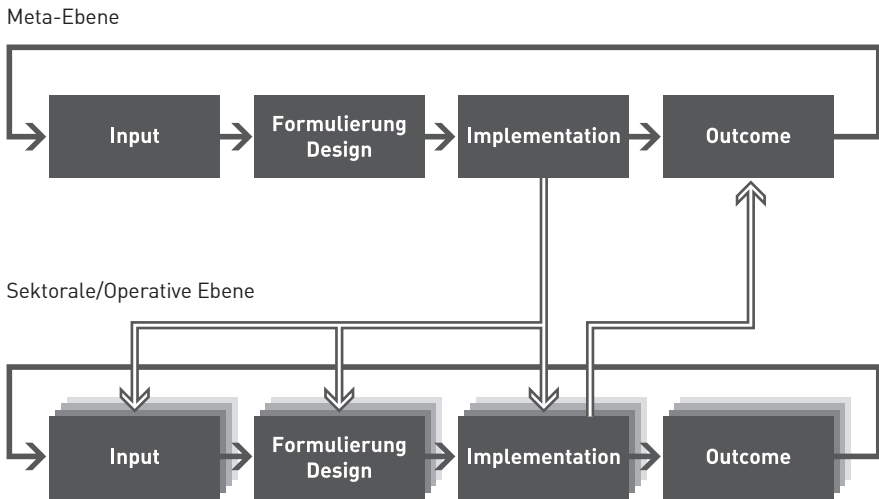
Regulierungspolitische Intervention: Timing, Interventionspunkte und Wirkungsmodelle

Mit dem Anspruch von Regulierungspolitik als „Meta-Policy“ ist ein indirekter Steuerungs- oder Interventionsmodus verbunden. Da nicht inhaltlich spezifiziert ist, was gute oder schlechte Regulierung auf operativer Ebene inhaltlich bedeutet, zielt Regulierungspolitik auf die Art und Weise der Formulierung und Implementation von Policies bzw. Regulierungen und nicht direkt auf den Output dieser Regulierungsprozesse. Die verschiedenen Instrumente der indirekten Intervention lassen sich anhand von zwei Dimensionen ordnen.

(1) Regulierungspolitik kann an unterschiedlichen Punkten innerhalb des operativen Regulierungsprozesses ansetzen, also in der Input-, der Formulierungs-,

Implementations- oder Evaluationsphase (vgl. Abbildung 2). Setzen regulierungspolitische Maßnahmen in der Evaluationsphase an, so geht es um bereits bestehende, beschlossene und implementierte Regulierungen (ex post). Im Jargon der regulierungspolitischen Community wird vom „stock“ (Bestand) der Regulierungen gesprochen und dieser dem „flow“ neuer Regulierungen als Ansatzpunkt von Regulierungspolitik gegenübergestellt. Viele regulierungspolitische Instrumente, insbesondere quantifizierende Mess-, Schätz- und Evaluationsverfahren, lassen sich sowohl ex ante als auch ex post anwenden, sind also nicht auf eine spezifische Phase im (operativen) Regulierungsprozess beschränkt.

Abbildung 3: Intervention regulierungspolitischer Instrumente im Policy-Prozess



In der aktuellen regulierungspolitischen Diskussion ist die Auffassung verbreitet, dass die nachträgliche Korrektur von schlechter Regulierung durch Ex-post-Maßnahmen (wie Konsolidierungen, Sunset Klauseln, quantitative Reduzierungen von Regulierungen) den angestrebten Wandel in der Art und Weise der sektoralen Regulierung nicht bewirken kann und eher als periodisch notwendiger Reparaturbetrieb fungiert, anstatt auf die Ursachen schlechter Regulierung einzuwirken.

„Better regulation“ unterscheidet sich daher von früheren Ansätzen des Bürokratieabbaus und der Deregulierung durch die Betonung der Ex-ante-Dimension. Regulierungspolitisch aktive Regierungen nehmen für sich in Anspruch, dass Regulierungspolitik sich auf alle Phasen des Policy-Cycles gerichtet ist. So formuliert beispielsweise die Europäische Kommission in der jüngsten „Strategic Review“, dass mit dem „better regulation“ Programm „improvements at various stages in the policy cycle“ erreicht wurden (European Commission 2008: 2). An der Inputphase des Regulierungsprozesses setzen vor allem Konsultationsverfahren an, die darauf gerichtet sind, sozialen Akteuren gleiche Zugangs- und Einflusschancen zum Regulierungsprozess einzuräumen.

Mehrere Ex-ante-Folgenabschätzungsverfahren zielen auf die Formulierungs- und Designphase des Regulierungsprozesses. Diese können wiederum dahingehend unterschieden werden, wie stark Kosten- und/oder Nutzendimensionen quantifiziert werden und welche Rolle hierbei partizipative und diskursive Verfahren (beispielsweise in Kommissionen) spielen. Auf der Implementationsebene spielen aktuell vor allem Instrumente der risikobasierten Kontrolle eine prominente Rolle (Hutter 2005), aber auch Transparenzregeln (Informationsfreiheit), Publikationspflichten oder Partizipationsverfahren zur Entbürokratisierung im Vollzug (beispielsweise durch lokale Kommissionen) sind relevante Ansätze auf der Vollzugsebene. Grundsätzlich ist demnach eine Reihe von Instrumenten auf mehrere Phasen des Regulierungsprozesses anwendbar; so können ökonomische Analysen sowohl ex ante als auch ex post eingesetzt werden.

(2) Die jeweiligen Instrumente lassen sich nach dem zugrundeliegenden Wirkungsmodell der Intervention unterscheiden. Sie haben jeweils eine spezifische „implizite Theorie“ im Hinblick auf die Frage, wie sich Entscheidungsgrundlagen und -prozesse in einzelnen operativen Regulierungsprozessen durch ihre Etablierung verändern. Grundsätzlich lassen sich aber zwei wiederkehrende Mechanismen erkennen, die den meisten der hier genannten Instrumente zugrunde liegen. Der erste und wichtigste Mechanismus ist die Bereitstellung, Aufbereitung und Analyse von Informationen. Eine Reihe von Verfahren und Instrumenten – von der Folgenabschätzung bis zur risikobasierten Regulierung – zielt darauf ab, die Informationsbasis politischer und administrativer Entscheidungen zu verändern, und das heißt vor allem zu erweitern.

Die Informationssammlung soll durch Verfahren systematisiert und durch unterschiedliche Analysemethoden, wie insbesondere Kosten-/Nutzenanalysen, an die jeweilige konkrete Entscheidungssituation angepasst werden. Dem liegt

die Annahme zugrunde, nach der die Informationsbasis ein zentrales Hemmnis für gute Regulierung ist und die Bereitstellung von Informationen und Wissen das Entscheidungsverhalten in der Formulierung und Implementation von Regulierungen verändert. Eine Variante des Mechanismus „Information“ ist mit dem Begriff Transparenz verbunden. Mit der durch Informations- oder Datensammlung, -analyse und -aggregation hergestellten Transparenz – beispielsweise über die Kosten- und Nutzenverteilung von Regulierungsvorschlägen über das Gesamtausmaß an Bürokratiekosten etc. – verändert sich nicht nur die Informationsgrundlage für einzelne regulierungspolitische Entscheidungsprozesse. Es wird auch die Formulierung und Implementation von konkreten regulierungspolitischen Zielen (beispielsweise Reduzierungsziele) möglich, genauso wie die spätere Kontrolle des Fortschritts und der Zielerreichung.

Der zweite Mechanismus ist die Veränderung der Kräfteverhältnisse von Akteuren im regulierungspolitischen Spiel, insbesondere im Verhältnis zwischen den „Spezialisten“, die für die Regulierung im jeweiligen Sektor zuständig sind, und den „Generalisten“ und damit den Verantwortlichen für die politikfeldübergreifende Regulierungspolitik (Jann/Wegrich 2008). Informationen können ein solches Kräfteverhältnis verändern – beispielsweise dadurch, dass erstmalig regulierungspolitische Probleme und Ziele messbar gemacht werden und „Produzenten“ von Regulierungen mit diesen Informationen konfrontiert werden können.

Insbesondere wenn Tools, die neue Informationen generieren oder bekannte Informationen in neuer Form aufbereiten, mit Monitoring- und Eingriffskompetenzen für eine meta-regulierende Einheit verbunden werden, haben sie das Potenzial zur Veränderung des regulierungspolitischen Kräfteverhältnisses. Entscheidend wird damit nicht allein die Generierung von Information, sondern deren Aufbereitung und Bereitstellung (Varianten der internen und externen Veröffentlichung). Auch die Konsultationsverfahren auf der Inputebene sowie Informations- und Zugangsrechte für Externe in der Implementationsphase sind Instrumente, die das Kräfteverhältnis im Regulierungsspiel zuungunsten der Spezialisten verändern (können).

Die Einschätzung der Wirksamkeit dieser unterschiedlichen Mechanismen hängt nun wiederum mit der zugrundeliegenden Problemsicht zusammen. Wird das zentrale regulierungspolitische Problem in einem allgemeinen Qualitätsdefizit gesehen, bei dem innerhalb der einzelnen Sektoren bestimmten Standards an Planungs- und Analyseverfahren nicht entsprochen wird, so erscheint die Ausweitung der Informationsgrundlage innerhalb formalisierter Verfahren ein viel

versprechender Ansatz von Regulierungspolitik. Wird der Apparat intelligenter gemacht, werden politische Entscheidungen innerhalb der einzelnen Regulierungsfelder „smarter“ getroffen werden.

Eine andere Lesart könnte davon ausgehen, dass es nicht die möglicherweise sub-optimale Informationsbasis, sondern die Interessenlage der sektoralen Akteure ist, die eine Maximierung der mit Regulierungspolitik verbundenen politikfeldübergreifenden Ziele verhindert. Dem folgend, wird nur eine Verschiebung in der Einflussverteilung zwischen Generalisten und Spezialisten eine Aufwertung politikfeldübergreifender Ziele ermöglichen. Hierfür ist neben verschiedenen Durchsetzungs- und Institutionalisierungsstrategien, die im folgenden Teilabschnitt diskutiert werden, eine Erweiterung und Verbesserung der Informationsgrundlage von zentraler Bedeutung. Dies gilt allerdings vor allem für die Informationsgrundlage der regulierungsskeptischen Generalisten und weniger für die der Spezialisten.

Die bereits angesprochene Frage des Umgangs mit Informationen – Veröffentlichung – spielt eine wichtige Rolle. Als Beispiel sei das Impact Assessment Board der Europäischen Kommission genannt. Seitdem dieses Board Einschätzungen über die Qualität der Folgenabschätzungen der Kommissionen veröffentlicht (nach Abschluss des Rechtsetzungsprozess) hat sich das Engagement der Generaldirektionen bei der Durchführung von Folgenabschätzungen deutlich erhöht.

Umsetzungs- und Institutionalisierungsstrategien (Regulatory Governance)

Die indirekte Interventionslogik von Regulierungspolitik ist mit spezifischen Anforderungen an ihre organisatorische Anbindung oder Institutionalisierung verbunden. Regulierungspolitische Instrumente müssen parallel auf prinzipiell alle operativen Regulierungsprozesse einwirken. Entsprechend der Wirkungslogik der Instrumente müssen diese in das Standardrepertoire von operativen Regulierungsprozessen aufgenommen werden. Unregelmäßig durchgeführte Bürokratiekostenmessungen, Folgeabschätzungen und Konsultationsverfahren werden in ihrer Wirksamkeit vermutlich eher begrenzt bleiben. Meta-Regulierung im Sinne von „better regulation“ zielt daher auf die breite Institutionalisierung von Verfahrensstandards.

Die Institutionalisierung von Instrumenten und Verfahren auf sektoraler Ebene stellt den Impact politikfeldübergreifender Regulierungspolitik dar. Um diesen Impact zu erzielen, bedarf es einer Reihe von Voraussetzungen. Die erste Voraussetzung besteht darin, dass über Standards und Instrumente der Meta-Regulierung in einem eigenständigen Policy-Prozess entschieden wird. Da Meta-Regulierung in die Regelungsautonomie von Fachministerien interveniert, treffen Innovationen hier schnell auf Widerstand der um Autonomie bemühten Sektorvertreter. Dieses Problem ist in Deutschland aufgrund des Verfassungsranges des Ressortprinzips besonders erheblich. Ein wesentlicher Erfolg der „better regulation“-Politik in Deutschland war daher schon der Beschluss, den SKM-Ansatz als Kern dieser Politik regierungsweit einzuführen und ein Reduktionsziel von 25 Prozent festzuschreiben.

In Bezug auf die Implementation zeigt sich die Herausforderung im Management von Umsetzungsprozessen in einer Reihe von Regulierungsfeldern gleichzeitig. Insbesondere besteht das Risiko, dass Regulierungen zur Anwendung bestimmter Instrumente ignoriert oder nur formal beachtet werden. So gelten in Deutschland seit Jahren Vorschriften zur Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen, die allerdings nicht zu einer systematischen Anwendung dieses Instruments in der Formulierung von Gesetzen geführt haben. Als notwendig erscheint also eine Kontrolle der „Compliance“ mit den Meta-Regulierungen zur Anwendung von Verfahren und Instrumenten von „better regulation“.

Eine rein hierarchische Kontrolle der „Compliance“ ist allerdings mit dem Risiko verbunden, dass die Motivation zur Übernahme dieser Instrumente in das Standardrepertoire der sektoralen Regulierung darunter leidet. Anreize und Wettbewerbselemente sind alternative Strategien, umsetzbar beispielsweise durch (interne) Veröffentlichung von regulierungspolitischen Performance-Informationen, Rankings etc. Ein dritter Modus setzt auf die Kooperation und Überzeugung, beispielsweise durch verstärkte Beratung sektoraler Akteure oder durch die Kreation interministerieller Netzwerke durch Projektbeauftragte in den Ministerien.

Diese abstrakten Umsetzungsstrategien lassen sich in unterschiedlicher Weise durch Institutionalisierungsstrategien unterstützen. Unterschieden werden können interne und externe Institutionalisierung. Hinsichtlich der internen Institutionalisierung stellt sich die Frage nach dem Grad der Zentralisierung der organisatorischen Anbindung innerhalb der Regierungsorganisation. Für Zentralisierung (Verortung in der Regierungszentrale) spricht, dass damit eine politische Unterstützung durch den Regierungschef signalisiert wird und auch in der Praxis eher ausgeübt werden

kann. Gegen Zentralisierung spricht, dass einzelne Ministerien (insbesondere Finanzen, Wirtschaft, Justiz, z.T. Innenministerium) über Fach- und Querschnittskompetenzen verfügen, die für Regulierungspolitik von erheblicher Bedeutung sind. Diese Kompetenzen könnten bei Zentralisierung ungenutzt bleiben.

Fachkompetenz ist auch mit Blick auf die Frage der organisatorischen Einbindung der Fachministerien ein relevantes Kriterium. So genannte Satellitenorganisationen einer zentralen Einheit – in ein interministerielles Netzwerk eingebundene Referate oder einzelne Projektbeauftragte – stellen einen Versuch dar, die jeweiligen Vorteile zentraler und dezentraler Organisation zu verbinden. Das Kernproblem bleibt hier die Durchsetzungsfähigkeit und Anerkennung der Satelliten innerhalb der Fachministerien.

Externe Institutionalisierungs- und Mischformen haben in der Regulierungspolitik Tradition. Die Fachkompetenz und Legitimation unabhängiger Experten wurde häufig genutzt, um Deregulierungsvorschläge zu entwickeln oder Maßnahmen der Aufgabenkritik durchzusetzen. Innerhalb der jüngeren „better regulation“-Politik zeichnet sich die Kombination externer und interner Institutionalisierungsformen als gewisser Trend ab. Dabei sind externe, unabhängige Gremien mit „Watchdog“-Funktionen ausgestattet, während die internen Organisationseinheiten die administrative und politische Koordinationsfunktion ausüben. Diese Arbeitsteilung findet sich in den Niederlanden zwischen ACTAL als externem Watchdog und IPAL als regierungsinterner Einheit.

Diese Arbeitsteilung wurde in Deutschland weitgehend übernommen. Hier wird offensichtlich versucht, die legitimatorische Wirkung eines unabhängigen Gremiums mit enger An- und Einbindung der externen Organisation an das regierungsinterne Steuerungsgremium zu kombinieren (siehe unten).

Evaluationskriterien

Die beschriebenen Charakteristika politikfeldübergreifender Regulierungspolitik stellen an eine Evaluation ihrer Wirksamkeit besonders hohe Anforderungen. Zunächst lässt sich die Zieldimension „Regulierungsqualität“ nur schwer für eine Evaluation operationalisieren (Radaelli/diFrancesco 2007). Ziele einer Agenda der „Regulierungsquantität“ lassen sich leichter präzise formulieren (etwa: Reduzierung der Anzahl der Vorschriften um 50 Prozent, Reduzierung der administrativen Lasten um 25 Prozent etc.). Allerdings ist der Ursache-

Wirkungszusammenhang zwischen diesen operativen Zielen und den eigentlichen Zielen auf der Outcome-Ebene (Verbesserung der Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns, ökonomisches Wachstum) komplex und unsicher. Direkte Rückschlüsse, beispielsweise von Reduzierungsmaßnahmen administrativer Lasten auf makroökonomische Wachstumsimpulse oder auch nur mikroökonomische Entlastungswirkungen, sind äußerst problematisch (NAO 2007; Helm 2006).

Evaluationen regulierungspolitischer Programmen beschränken sich daher häufig auf eine Überprüfung der Compliance mit den regulativen Vorgaben von „better regulation“. Teilweise sind Evaluationen auch auf die methodische Qualität einzelner Instrumente, wie Folgenabschätzungen oder die Qualität ökonomischer Messungen oder den Erfolg von Entbürokratisierungsinitiativen, gerichtet (NAO 2006, 2007; Evaluation Partnership 2007; Radaelli/Di Francesco).

Als wesentliche Limitation dieser Evaluationen wurde insbesondere erkannt, dass sie das unmittelbare Ziel von Regulierungspolitik – die Veränderung von Regulierungs- bzw. Policy-Making-Prozessen – angesichts des Fokus auf Compliance und Methoden gar nicht erst in den Blick nehmen. Es handelt sich meist um Analysen, die den jeweiligen politisch-administrativen Kontext nicht berücksichtigen. Erste Versuche, den Einfluss von Verfahren und Instrumenten besserer Regulierung auf Policy-Making zu evaluieren, haben bislang eher den relativ geringen Einfluss regulierungspolitischer Ansätze diagnostiziert (NAO 2007).

Baldwin (2005) hat sogar die These vertreten, dass das Wachstum von Verfahrensregeln und verpflichtenden Analyseverfahren zu einer Überlastung des bürokratischen Policy-Making-Systems geführt hat und „better regulation“ zu einer am Status quo orientierten und weniger innovativen oder kreativen Regulierungspolitik führen würde. Generelle Aussagen sind hierzu allerdings nicht möglich, denn systematische und vor allem vergleichende Studien über den Einfluss von Meta-Regulierungen aus dem Kontext von „better regulation“ liegen bislang kaum vor.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt dieses Kapitels war das Verständnis von „better regulation“ als Meta-Regulierung, das Ziel das Herausarbeiten zentraler Charakteristiken

dieser Meta-Policy. Diese lassen sich nunmehr in Bezug auf fünf Dimensionen zusammenfassen:

- Die *Zieldimensionen* von Regulierungspolitik sind in aller Regel politikfeldübergreifend.
- Regulierungspolitik steuert sektorale Regulierungsprozesse in grundsätzlichen *allen Politikfeldern* und greift dabei selektiv wiederkehrende Probleme und Defizite operativer Regulierung und sektoraler Regulierungsreformen auf.
- Die *Wirkungslogik* von Regulierungspolitik ist daher indirekt, auf die Veränderung von Entscheidungsgrundlagen und -prozessen innerhalb einzelner Regulierungsfelder gerichtet.
- Damit sind spezifische Anforderungen an *Umsetzungsstrategien* und *Institutionalisierung* von Regulierungspolitik verbunden.
- Die *Evaluation* von Regulierungspolitik ist aufgrund der indirekten Interventionslogik noch schwieriger als auf sektoraler Ebene.

Mit diesen Dimensionen sind zugleich Kernelemente eines Begriffsapparates benannt, der eine vergleichende Analyse („regulatory reform“) jenseits der Nacherzählung nationaler Reformgeschichten ermöglicht. Über diesen Zweck der systematischen und vergleichenden Beschreibung nationaler Regulierungspolitiken hinaus wurden im Zuge der Entwicklung dieses Analyserasters auch Hypothesen zur Entwicklungsdynamik von Regulierungspolitik als Meta-Regulierung entwickelt.

Insbesondere die Entwicklung von Regulierungspolitik als eigenständiges reformpolitisches Handlungsfeld im Austausch mit den zwei anderen regulierungspolitischen Dimensionen (operative Regulierung und sektorale Regulierungspolitik) sowie dabei auftretende Filterungs- oder Selektionsprozesse können als zentrale Erklärungsmuster zur Genese von Regulierungspolitik festgehalten werden. Das folgende Kapitel wendet sich der empirischen Überprüfung dieser Erklärungshypothesen zur Genese im internationalen Vergleich zu. Dies erfolgt auf Grundlage der Anwendung zentraler Elemente des Analyserasters zur systematischen Beschreibung nationaler Regulierungspolitiken.

4. Regulierungspolitik im internationalen Vergleich

Das hier skizzierte Verständnis von Regulierungspolitik als Meta-Policy hat den Anspruch, realweltliche Entwicklungen zu erfassen und die Wahrnehmung für diese Entwicklungen zu schärfen. Regulierungspolitik als eigenständiges Feld staatlicher Reformpolitik ist noch recht neu. Im Unterschied zu anderen reformpolitischen Handlungsfeldern, wie Verwaltungsmodernisierung oder Dezentralisierung, steht bislang noch kein einheitlicher Begriffsrahmen für die Diskussion, Analyse und Evaluation von „regulatory reform“ zur Verfügung. Dies gilt auch und gerade mit Blick auf die internationale Debatte und den internationalen Vergleich regulierungspolitischer Reformen. Zwar werden regulierungspolitische Debatten heute zunehmend international geführt, gleichzeitig prägen aber nationale Besonderheiten weiterhin die Formulierung und Umsetzung von Regulierungspolitik (vgl. Levi-Faur 2006).

Instrumente wie Folgenabschätzungen, Bürokratiekostenmessung oder Konsultationen gehören einerseits bei einer wachsenden Anzahl von Ländern zum regulierungspolitischen Standardrepertoire. Andererseits unterscheiden sich weiterhin zugrunde liegende Problemwahrnehmungen, die mit diesen Instrumenten verbundenen Ziele und ihre praktische Relevanz. Gleichzeitig ist die Internationalisierung der regulierungspolitischen Debatte inzwischen soweit vorangeschritten, dass internationaler Politiktransfer – die Übernahme als erfolgreich wahrgenommener regulierungspolitischer Reformansätze durch andere Länder – zu einem unübersehbaren Merkmal der Regulierungspolitik in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts geworden ist.

Fraglich ist daher, ob traditionelle Erklärungsansätze für internationale Politikkonvergenz und -divergenz, wie etwa der Ansatz der Nationenfamilien aus der vergleichenden Policy- und Verwaltungsforschung, für die international vergleichende Analyse von „better regulation“ noch tragfähige Analysekonzepte für das Feld der Regulierungspolitik darstellen. Die Ausgangsthese dieses Kapitels ist, dass diese traditionelle Perspektive zumindest ergänzt, in Teilen auch ersetzt werden muss. Nachdem eingangs kurz diese traditionelle Perspektive der Nationenfamilien skizziert und zentrale Defizite aufgezeigt werden, sollen anschließend die beiden zentralen, in Kapitel 3 entwickelten analytischen Perspektiven für einen Vergleich nationaler Regulierungspolitiken in vier Ländern genutzt werden.

Für die USA, Großbritannien, die Niederlande und Deutschland wird einerseits das analytische Raster zur Erfassung regulierungspolitischer Profile angewendet und somit auch im Hinblick auf seinen analytischen Mehrwert getestet. Andererseits wird dabei die in Kapitel 3 entwickelte Perspektive des Hoch- und Herunterladens regulierungspolitischer Problemwahrnehmungen und Lösungen für die empirische Analyse der Entwicklung der Regulierungspolitik in diesen vier Ländern seit den 70er Jahren genutzt. Abschließend wird der Mehrwert dieser Perspektivenerweiterung für die vergleichende Analyse von Regulierungspolitik diskutiert.

4.1 Nationenfamilien

Einen wichtigen Ausgangs- und Anknüpfungspunkt für international vergleichende Analysen der Regulierungspolitik stellt die aus der vergleichenden Politik- und Verwaltungsforschung bekannte Gruppierung von Ländern in so genannte Nationenfamilien dar (Castles 1993, 1998). In Bezug auf die westlichen Staaten werden insbesondere die angelsächsische, die kontinentaleuropäische (mit einer deutschen und französischen Spielart) sowie die skandinavische und die mediterrane Staatstradition unterschieden (vgl. z. B. Pollitt/Bouckaert 2004). Diese Staatstraditionen gelten als prägend für die Regulierungskulturen und die Regulierungspolitik (vgl. Vogel 1986). So prägt das grundlegende Verständnis über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft auch das Verständnis von Regulierung und die Rolle des Staates in Regulierungsprozessen. Kulturelle und Wertorientierungen prägen die Positionierung gegenüber regulierungspolitischen Reformkonzepten, beispielsweise innerhalb der Verwaltung. Entsprechende kulturelle Orientierungen schlagen sich auch auf der Nachfrageseite von Regulierung nieder, insbesondere in Bezug auf die Frage, wie schnell bei Problemen politische Intervention und staatliche Regulierung gefordert wird.

Dabei gilt die *angelsächsische Ländergruppe* (Großbritannien, USA, Kanada, Australien, Neuseeland) als Nationenfamilie, die durch die gemeinsame Rechtstradition (Common Law), eine hohe Bedeutung individueller Freiheitswerte (gegenüber kollektiven, auf den Staat bezogenen Gemeinschaftswerten) und damit durch eine markliberale Orientierung miteinander verbunden ist. Allerdings, so wird immer wieder betont, handelt es sich bei diesen angelsächsisch geprägten Ländern um eine Gruppe, die in sich heterogen ist und beispielsweise bezüglich zentraler As-

pekte der Staatstradition oder des Aufbaus des politisch-administrativen Systems wesentliche Unterschiede aufweist.

So ist die Regulierungspolitik in den USA ganz entscheidend durch das Kräfteverhältnis zwischen Präsident und Kongress sowie die besondere Rolle der Agencies (executive und regulative) geprägt (vgl. Vogel 2003). Folgenabschätzungen sind beispielsweise ein Instrument, das sich auf die von Agencies erlassenen Regulierungen und nicht etwa auf Gesetze des Kongresses bezieht. Harte Kosten/Nutzen-Analysen prägen die Debatte und Praxis der Regulierungspolitik in den USA, und auch der Vollzugsstil der Behörden gilt als „konfrontativ“ (Kelman 1981; Vogel 2003).

Die Regulierungskultur in Großbritannien ist einerseits durch die Orientierung an Wettbewerbs- und Managementprinzipien charakterisiert, andererseits prägen zunehmende Formalisierung und der Einsatz harter Steuerungsinstrumente (im Zusammenhang mit Performance Management) die Regulierungskultur innerhalb des öffentlichen Sektors. Bestimmte Aspekte der Staats- und Verwaltungskultur, insbesondere die fehlende Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft (statt vom Staat wird im angelsächsischen Kontext von der Regierung (Government) gesprochen) sowie die hohe Bedeutung von Generalisten innerhalb des „Higher Civil Service“ gelten als Grundlage für die Offenheit gegenüber privatwirtschaftlichen und ökonomisch orientierten Management- und Steuerungsprinzipien sowie -instrumenten.

Zugleich hat sich jedoch im Zuge der seit den späten 70er Jahren durchgesetzten Staats- und Verwaltungsreformen auch ein erheblicher Wandel der Regulierungskultur vollzogen, wobei Interpretation und Bewertung innerhalb Großbritanniens unterschiedlich ausfallen. Die Transparenz von Kosten und Leistungen sowie die Förderung des Wettbewerbs als wesentliche Leistungsmerkmale stehen einer zurückgehenden Kooperationsbereitschaft zwischen Organisationen des öffentlichen Sektors sowie einer Konzentration der Ressourcen auf messbare (quantitative) Ziele gegenüber. Insbesondere mit Blick auf die Regulierung innerhalb des Staatsapparates zeigen inzwischen mehrere von Studien, dass mit der Durchsetzung von Managementreformen eine Betonung auf Mess- und Überprüfbarkeit aller möglichen öffentlichen Aktivitäten einherging, die zu einer „oversight explosion“ führte (Power 1997; Moran 2003; Bevan/Hood 2006).

Hood u. a. (1999) können empirisch zeigen, dass verwaltungsinterne Regulierung (also die Regulierung staatlicher Behörden und Organisationen durch unterschiedlichste Form von Aufsichts- und Audit-Institutionen) deutlich zuge-

nommen hat – insbesondere mit Blick auf die Anzahl der Regulierer und deren Ressourcenausstattung (seit 2005 ist wiederum eine Gegenbewegung hierzu zu beobachten). Michael Moran (2003) erkennt in dieser Entwicklung einen paradigmatischen Wandel von der informellen und eher weichen Regulierungskultur, die Großbritannien bis in die 70er Jahre prägte, zu einer zunehmend interventionistischen und hyper-innovativen Regulierungskultur (vgl. auch King 2007).

Wesentliches Merkmal der Regulierungskultur der *skandinavischen Länderfamilie* ist die ausgeprägte Kooperationskultur (auch als kooperative Kontaktkultur bezeichnet, Jann 2003), die im Zusammenhang mit der korporatistischen Staatstradition steht. Kooperativ bezieht sich dabei auf die Beziehung zwischen Staat und Verbänden in der Politikformulierung, beispielsweise innerhalb der gesetzestvorbereitenden Kommissionen in Schweden (Jann/Tiessen 2007), aber auch auf die Art und Weise des Vollzugs von Regulierungen. Eine Reihe von Untersuchungen hat gezeigt, dass die kooperative Regulierungskultur in Schweden den Vollzug von Regulierungen, beispielsweise im Arbeitsschutz, in einer weniger belastenden und zugleich effektiveren (bezogen auf das Niveau des Arbeitsschutzes) Art und Weise ermöglicht, als dies beispielsweise in der US-amerikanischen, eher konfrontativen Regulierungs- und Vollzugskultur der Fall ist (Kelman 1981).

In Bezug auf verwaltungsinterne Managementmethoden (wie Performance Management) wird dieser Kultur eine Offenheit für moderne Steuerungstechniken zugeschrieben. Diese werden jedoch in eher kooperative Beziehungen eingebettet anstatt sie grundlegend zu hinterfragen (vgl. z. B. Pollitt, 2005, 38; Hustedt 2007; Tiessen 2007). Beispielsweise werden Kontrakte zwischen Ministerien und Agencies nicht hart formuliert und implementiert (etwa quantifizierte Zielvorgaben, deren Einhaltung sanktioniert wird), sondern dienen als Rahmen für Aushandlungs- und Kooperationsprozesse.

Der *kontinentaleuropäischen Regulierungskultur* wird traditionell ein hohes Maß an Verrechtlichung zugesprochen (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004: 52 ff.). Damit ist nicht nur die Tendenz zur Steuerung durch regulative Politik, sondern auch die Verrechtlichung anderer Interventionsformen, beispielsweise die detaillierte rechtliche Ausformung von Förderprogrammen, gemeint. Auch die Vollzugskultur gilt im Allgemeinen als bürokratisch, also durch enge Auslegung rechtlicher Regeln und Ausrichtung der Prozesse an den Anforderungen des Rechts gekennzeichnet.

Diesem Bild stehen allerdings die Befunde der Implementationsforschung bezüglich einer kooperativen Verwaltung gegenüber, die sich nicht auf formalistische

Rechtsanwendung beschränkt, sondern sich auf pragmatische Verhandlungen mit Adressaten von Regulierungen einlässt. Daher wird im internationalen Vergleich auch die *Kombination* bzw. Vermischung von hierarchischem Regelvollzug und kooperativer Verwaltung als Besonderheit der deutschen Verwaltungs- und Regulierungskultur hervorgehoben. Während die wissenschaftliche Bewertung der kooperativen Verwaltung in Deutschland überwiegend positiv ausfällt (Benz 1994), ist aus regulierungspolitischer Sicht das Ausmaß der Verflechtung beispielsweise zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer (Rettungsdienst) oder Kontrolleuren und Kontrollierten (Fleischkontrolle) kritisch zu hinterfragen.

Insgesamt ist die Unterscheidung von Nationenfamilien und nationalen Regulierungskulturen mit dem Risiko verbunden, vor allem bekannte Stereotypen über die jeweiligen Länder zu perpetuieren und empirisch das wahrzunehmen, was dem Stereotyp entspricht – und Widersprüche auszublenden. Damit soll nicht argumentiert werden, dass es keine nationalen Unterschiede in den Regulierungskulturen gibt oder dass Staatstraditionen und kulturelle Prägungen heute keine Rolle mehr spielen. Im Gegenteil hat die Public Management-Forschung ja deutlich gemacht, dass eine Globalisierung im Sinne einer Angleichung von Steuerungs- und Führungsstilen ebenso wenig eingetreten ist wie eine Angleichung von Vollzugsstilen (Hood 1998; Pollitt/Bouckaert 2004).

Wie das Beispiel Großbritannien zeigt, unterliegen nationale Verwaltungs- und Regulierungskulturen jedoch einem Wandel, und es liegen nur wenige systematische empirische Untersuchungen darüber vor, die diese Fragen in Bezug auf Deutschland und im internationalen Vergleich systematisch beantworten können. Zudem stellt sich die Frage, wie relevant nationale Regulierungskulturen angesichts zunehmender Internationalisierung sowie vor dem Hintergrund der Bedeutung sektoraler Einflüsse tatsächlich sind.

Mit Blick auf den konzeptionellen Rahmen für die Analyse von „better regulation“ bietet das Konzept der Nationenfamilien vor allem Thesen zu etablierten Regulierungsstilen und -kulturen auf der operativen Regulierungsebene an. Dabei wird angenommen, dass nationale Rahmenbedingungen – institutionelle Strukturen und kulturelle Muster – Regulierungsstile prägen, die über die Grenzen einzelner Politik- und Regulierungsfelder hinaus nationale Besonderheiten darstellen. Auch die vergleichende Verwaltungs(reform)forschung gelangt zu an Nationenfamilien orientierten Aussagen über die Reformorientierung im internationalen Vergleich – wobei der angelsächsischen Nationenfamilie eine kulturelle Prädisposition für managementorientierte Verwaltungsreformen zugeschrieben wird.

Institutionelle Strukturunterschiede zwischen einzelnen Ländern (USA und Großbritannien) erklären dann wiederum unterschiedliche Reformprofile – denn einschneidende Strukturveränderungen sind in Großbritannien leichter durchzusetzen als beispielsweise in den USA. Über die Relationen regulierungspolitischer Ebenen sowie regulierungspolitische Entwicklungsmuster im Verhältnis von Hoch- und Herunterladen finden sich erwartungsgemäß wenige Anhaltspunkte in diesem Forschungsstrang. Ob diese Dimensionen eine sinnvolle Erweiterung des konzeptionellen Instrumentariums für die Analyse von „better regulation“ darstellt, kann erst auf Grundlage einer empirischen Anwendung dieser Perspektive eingeschätzt werden. Gleiches gilt für die Frage, wie (wenig) treffend die mit den Konzepten der Nationenfamilie verbundenen Vermutungen über regulierungspolitische Profile sind. Daher werden im Folgenden die regulierungspolitischen Profile der vier betrachteten Länder aufgezeigt und dabei Entwicklungsmuster des Herauf- und Herunterladens sowie des Kopierens betrachtet.

4.2 Regulierungspolitische Profile

Der hier vorgenommene exemplarische Vergleich regulierungspolitischer Profile von vier Ländern – Deutschland, Großbritannien, USA und Niederlande – konzentriert sich auf zwei zentrale Fragen:

- Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten bestehen zwischen den vier Ländern hinsichtlich der zentralen Dimensionen der Regulierungspolitik (Ziele, Ansätze, Governance, Evaluation)?
- Welche Muster des Hoch- und Herunterladens im Verhältnis regulierungspolitischer Ebenen spielen dabei eine Rolle?

Die Länderauswahl ist wie immer auch durch pragmatische Überlegungen geprägt (vorhandene Informationsbasis), mit den vier Ländern werden jedoch Vertreter zweier zentraler Nationenfamilien einbezogen. Tabelle 3 gibt zunächst einen Überblick über die wichtigsten regulierungspolitischen Schwerpunkte der vier Länder.

Tabelle 3: Regulierungspolitik im Vergleich von vier Ländern

	D	UK	USA	NL
Ziele	Vorwiegend Begrenzung/ Reduzierung von Befolgungskosten für Unternehmen (geplant: auch für Bürger)	Zielvielfalt mit hoher Bedeutung von Kosten- und Wirtschaftszielen; Risiko-adequate und rationale Regulierung; Qualitätsdimension	Vorwiegend ökonomische Ziele; Regulierung nur bei positivem Netto-Nutzen (Nutzen höher als Kosten)	Reduzierung von Befolgungskosten für Unternehmen als dominantes Ziel; Ausweitung auf Kosten für Bürger und verwaltungsinterne Kosten
Ansätze	Dominante Position des SKM-Ansatzes	Alle Dimensionen des Regulierungszyklus; Konsultation; Kosten-Nutzen-Analyse; SKM; Guidelines für Vollzug und Sanktionen; Risikobasierte Kontrolle im Vollzug; Evaluation	Regulatory Impact Analysis als wichtigstes Instrument; Verschiedene Vereinfachungs- und Reduzierungsinitiativen; Transparenz- und Zugangsregeln	Entwicklung und Anwendung des Standardkosten-Modells als Kerninstrument zur Reduzierung von Informationspflichten; Weiterentwicklung auf weitere Befolgungskosten seit 2007
Governance & Organisation	Unabhängige Monitoring-Einheit (Normenkontrollrat); Zentrale Anbindung an Regierungszentrale	Starke Institutionalisierung in der Regierungszentrale bis 2007; Abgelöst durch ministerielle Zuständigkeit; Neuer Rat für Risikoregulierung	Zentrale Unit im Office of Management and Budget des White House (OIRA)	Kombination interner zentraler Unit im Finanzministerium mit externem „Watchdog“

	D	UK	USA	NL
Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> – Berichtswesens im Kontext des SKM – Fokus: Reduzierungsziel administrative Lasten 	<ul style="list-style-type: none"> – Regelmäßige Evaluation verschiedener Aspekte der Regulierungspolitik (SKM, Folgenabschätzung, Agencies) durch National Audit Office – Evaluation hinsichtlich der Wirkungen bei Unternehmen (NAO) 	<ul style="list-style-type: none"> – Umfassendes internes Berichtswesen durch OMB/OIRA mit Fokus auf Kosten-Nutzen-Bilanz aller Regulierungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Bezogen auf SKM: interne Evaluationen mit Fokus auf Reduzierungsziel und Wahrnehmung durch die Wirtschaft (Rechnungshof)

Mit Blick auf die Ziele ist festzustellen, dass eine weitgehend einheitliche Konzentration auf die ökonomische Motivation besteht. Die Ausnahme ist hier Großbritannien, das sich vor allem durch eine sehr große Vielfalt von Zielen sowohl mit Quantitäts- als auch mit Qualitätsbezug auszeichnet. Die Besonderheit in den USA besteht in der Betonung der Nutzendimension von Regulierungen – eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz ist die Voraussetzung für die Verabschiedung einer Regulierung. Allgemeine Qualitätsziele spielen in Deutschland im Zusammenhang mit der Diskussion um bessere Gesetzgebung immer wieder eine Rolle (vgl. Fliegener 2006), haben aber zu keinem Zeitpunkt die Bedeutung erlangt wie die Entbürokratisierungs- und Deregulierungsziele.

Mit Blick auf die regulierungspolitischen Ansätze und Instrumente ist wiederum die Besonderheit der USA bemerkenswert. Das dort im Mittelpunkt stehende System der Folgenabschätzung – Regulatory Impact Analysis – zeichnet sich entsprechend der Zielsetzung (Regulierung nur bei positiver Nutzen-Kosten-Bilanz) durch eine Betonung harter Kosten-Nutzen-Analysen aus (vgl. Hahn/Tetlock 2008). Das 1981 durch Präsident Ronald Reagan (Executive Order (EO) 12291) eingeführte System bezieht sich allerdings nicht

auf Gesetze des Kongresses, sondern auf Regulierungen der Bundesbehörden (die allerdings in den USA über weitreichende Regulierungskompetenzen verfügen). Die Bundesbehörden müssen für alle Regulierungsvorhaben, deren jährliche Kosten über US \$ 100 Millionen liegen, eine umfassende Analyse der ökonomischen Kosten und Nutzen durchführen. Neben Kosten-Nutzen-Analysen kommen weitere ökonomische Analysetools zur Anwendung (Risikoanalysen, Sensitivitätstests).

In den USA haben ökonomische Folgenabschätzungen als Kernelement der Regulierungspolitik eine lange Tradition in einzelnen Sektoren, und die EO von 1981 geht auf einige Vorläufer aus den 70er Jahren zurück. Konzepte der ökonomischen Policy-Analyse (Kosten-Nutzen-Analyse u. a.) spielten in unterschiedlichen Reformphasen eine zentrale Rolle und wurden in den planungspolitischen Verwaltungsreformen der 60er und 70er Jahren in deutlich stärkerem Maße institutionalisiert als in Europa (PPBS zunächst im Verteidigungsministerium (DoD), dann für kurze Zeit regierungsweit). Auch bereits in den 40er Jahren gab es Ansätze zur Minimierung administrativer Lasten durch Informationspflichten (Federal Reports Act von 1942).¹

Der Vorläufer des Systems der RIA von 1981 waren Initiativen der Präsidenten Richard Nixon und Jimmy Carter in den 70er Jahren. Nixon etablierte 1971 eine „Quality of Life Review“, die eine Kosten-Nutzen-Analyse ausschließlich für den Umweltbereich, also den Zuständigkeitsbereich der Environmental Protection Agency, etablierte. Es handelt sich hier also um den außergewöhnlichen Fall einer sektoralen Regulierungspolitik, die durch einen Meta-Regulierer mit klarem Fokus auf übergreifende regulierungspolitische Ziele (Deregulierung) formuliert wurde. Unter Präsident Carter wurde 1979 ein „Regulatory Budget“ eingeführt und für 38 Agencies jährliche Reduktionsziele für „Information Collection“ formuliert. Die Executive Order 12044 „Improving Government Regulations“ formuliert zudem regierungsweite regulierungspolitische Ziele auf der Ex-post- und Ex-ante-Ebene (reviewing existing regulations, regulatory analysis).

Die Initiative von Präsident Reagan zur Institutionalisierung von RIA sowie auch die Folgeinitiativen der 90er Jahre haben einen deutlich politikfeldübergreifenden Charakter, im Unterschied zu der Entwicklung in Europa basiert das System der Impact Analysis in den USA jedoch auf einer Tradition im Umgang mit

¹ „The purpose of the Federal Reports Act of 1942 is to reduce the burden upon the public resulting from government questionnaires and reports“ (Stringham 1943: 150).

entsprechenden Analyseverfahren. Diese Tradition steht zudem im Einklang mit der im Rahmen der Debatte um Nationenfamilien identifizierten Regulierungskultur. Von der sektoralen Ebene gingen in den 80er und 90er Jahren Impulse für die Weiterentwicklung des RIA-Systems aus. Im Umwelt- und Gesundheitssektor spielten quantitative Verfahren der Risikoabschätzung zunehmend eine wichtige Rolle, und entsprechende Verfahren wurden in die RAI Guidelines aufgenommen. Insbesondere OIRA-Chef John Graham (2001-2006) hat diesem Ansatz zu erhöhter Aufmerksamkeit und Geltung im RIA-Verfahren verholfen.

Auch in Großbritannien bildet das RIA-System das Kernelement von „better regulation“. Und Kosten-Nutzen-Analysen spielen im System der „Regulatory Impact Assessment“ eine wichtige Rolle. Allerdings sind die Folgenabschätzungen viel stärker auf die breite Abschätzung von Policy-Wirkungen als Instrument zur Auswahl zwischen alternativen Regulierungsoptionen gerichtet (wie im Übrigen auch auf EU-Ebene). Dem entspricht auch die enge Verbindung der Folgeabschätzung zu den fünf Kriterien guter Regulierung der britischen Regierung (transparent, accountable, proportionate, consistent, targeted). Zentrale Elemente sind die Prüfung alternativer Vorschläge zur Regulierung (inklusive einer Nulloption), die Durchführung von Konsultationen als Teil des RIA-Prozesses sowie die Planung der Implementation und Evaluation von Programmen und Regulierungen („post implementation review“).

Das zunehmend komplexe System der Folgenabschätzungen wurde 2007 mit dem Ziel reformiert, eine stärkere Fokussierung auf zentrale, vor allem ökonomische Dimensionen zu erreichen. Weiterhin sollen jedoch ökonomische, soziale und umweltbezogene Kosten und Nutzen soweit wie möglich quantifiziert werden. Zudem ist das SKM-Schätzverfahren als zentraler Ansatz im Jahr 2005 hinzugekommen. Zugleich stellt das System der Folgeabschätzung aber nur einen Schwerpunkt der Regulierungspolitik in Großbritannien dar. Eine fast schon unübersichtliche Vielfalt von Initiativen und regulierungspolitischen Innovationen zeichnet das regulierungspolitische Profil Großbritanniens aus. Dazu gehören auch Versuche, die Vollzugszugsdimension des Regulierungsprozesses durch Richtlinien (enforcement concordat) und Handreichungen zur Durchführung von Kontrollen und Sanktionen, aber auch durch die Zusammenlegung von Vollzugsbehörden zu regulieren (HM Treasury 2005).

Als neuer Schwerpunkt kann seit 2007 das Thema risikobasierte Regulierung gelten. Während „risk based enforcement“ bereits seit einigen Jahren einen wichtiger Ansatz sektoraler Regulierungspolitik darstellt, wurde der Risikoansatz durch

Premierminister Gordon Brown als zentraler Ansatz für die Weiterentwicklung von „better regulation“ proklamiert – wobei bis auf die Einrichtung eines Rates für Risikoregulierung das genaue Profil dieses Ansatzes noch nicht erkennbar ist.

In Großbritannien wiederum ist das Entwicklungsmuster vielfältiger und durch unterschiedliche Ströme und Gegenströme gekennzeichnet. So hat es die Idee der Abschätzung von Folgekosten bereits in den 80er Jahren in Form der „Compliance Cost Assessment“ im Zusammenhang mit der Deregulierungsagenda der konservativen Regierung („Bonfire of Regulations“) gegeben. Die (nach anfänglicher Ablehnung erfolgte) Übernahme des Standardkosten-Modells zur Reduzierung administrativer Lasten stellt insofern einen Pendelumschwung in Richtung einer älteren Agenda mit neuen Instrumenten dar. Sektorale Innovationen haben hier, ebenso wie bei dem Thema Folgenabschätzungen, keine Rolle gespielt. Es handelt sich ebenfalls um autonome Entwicklungen der Meta-Policy.

Der Ansatz der risikobasierten Regulierung hat hingegen eine starke Verankerung in sektoralen Regulierungspolitiken. Ein Cluster von Verwaltungsbereichen und Agencies hat seit Ende der 90er Jahre Modelle der risikobasierten Kontrolle entwickelt (u. a. Financial Service Authority, Health and Safety Authority, Food Standards Authority); diese Aktivitäten wurden seit Anfang der 2000er Jahre durch Reports des Treasury und des National Audit Office zu einer sektorübergreifenden Politik weiterentwickelt (vgl. Black 2005, 2007). Die Rolle von Regulierungsbehörden ist ein weiterer Schwerpunkt der Regulierungspolitik, der sich aus vielfältigen sektoralen Initiativen entwickelt hat. Allerdings ist dies weitgehend ein Thema sektoraler Regulierungspolitik, das nur vereinzelt auf die Agenda der Meta-Regulierer kommt, beispielsweise wenn es um die Zusammenlegung von Regulierungsbehörden oder die Durchführung von Folgenabschätzungen durch die „regulators“ geht.

Insgesamt ist die Entwicklung der Regulierungspolitik in Großbritannien durch vielfältige Ströme des Hoch- und Herunterladens zwischen regulierungspolitischen Ebenen geprägt. Die Ebene der Meta-Regulierung ist dabei viel weniger selektiv, was die Rezeption von Problemen und Lösungen angeht – was mit der höheren personellen Kapazität der zuständigen Unit (Better Regulation Executive) zusammenhängen oder ein Ausdruck der volatileren regulierungspolitischen Agenda sein könnte.

Viel schmäler – oder, je nach Perspektive, fokussierter – stellt sich die regulierungspolitische Agenda in den Niederlanden und Deutschland dar. In beiden Ländern konzentrieren sich die Ansätze auf die Reduzierung administrativer Las-

ten. Das in den Niederlanden entwickelte Standardkosten-Modell ist dabei auch in Deutschland das zentrale Instrument. In beiden Ländern erfolgt eine schrittweise Weiterentwicklung der Agenda, wobei in den Niederlanden aufgrund des Vorsprungs bei der Anwendung des SKM auch die Weiterentwicklung dieser Agenda früher begonnen wurde. Neben der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Messung administrativer Lasten auf Bürger und interne Verwaltungsprozesse – Themen, die auch in Deutschland eine Rolle spielen – entwickelt die Regierung derzeit ein Programm zur Messung und Reduzierung von Befolgungskosten für die Wirtschaft, das neben Informationspflichten auch substantielle Kosten einschließt.

In Bezug auf den Interventionspunkt im Lebenszyklus des Regulierungsprozesses haben beide Länder damit einen erheblichen Umschwung vollzogen. Waren Bemühungen zum Bürokratieabbau und zur Deregulierung seit den 80er Jahren durch periodische Ex-post-Aktionen, etwa durch extern besetzte Kommissionen oder interne Projektgruppen zur Aufgabenkritik, Rechtsbereinigung und Deregulierung geprägt (bis hin zu den Versuchen des Bürokratieabbaus in der zweiten Amtsperiode der Schröder-Regierung), ist mit dem Standardkosten-Modell eine Kombination aus Ex-ante- und Ex-post-Orientierung verbunden.

Mit Blick auf die Entwicklungsmuster von „better regulation“ im Verhältnis regulierungspolitischer Ebenen wird die Ähnlichkeit zwischen Deutschland und den Niederlanden deutlich. In beiden Ländern spielen sektorale Regulierungspolitiken für die Definition der politikfeldübergreifenden Regulierungspolitik eine eher geringe Rolle. In beiden Ländern gibt es eine Geschichte weitgehend als gescheitert geltender Versuche der Entbürokratisierung, die sich in Deutschland bis in die späten 70er Jahre zurückverfolgen lässt, in den Niederlanden ist die Debatte in den 90er Jahren intensiv geführt worden. In den Niederlanden ist aus den gescheiterten Entbürokratisierungsansätzen und dem politisch gesetzten Reduktionsziel (minus 25 Prozent) ein Fokus auf die Frage der Messung von Bürokratiekosten erwachsen, der zur Entwicklung des Standardkosten-Modells geführt hat.

Politikfeldübergreifende Regulierungspolitik war zuvor, wie in Deutschland und auch in Großbritannien, durch Versuche einer Etablierung von Verfahren der Folgenabschätzung gekennzeichnet. Die Kritik einer Regierungskommission (Comissie Geelhoed) an der Ineffizienz des Gesetzgebungsverfahrens führte 1984 zur Formulierung von Richtlinien zur Qualität der Gesetzgebung, 1985 wurden dann Folgeabschätzungen als Pflichtbestandteil für Gesetzes- und Regulierungsentwürfe eingeführt.

In Deutschland hat es im Zuge der planungspolitischen Reformen der 70er Jahre wie in den USA Versuche einer Etablierung von Kosten-Nutzen-Analysen und des Aufbaus von Evaluations- und Analysekapazitäten gegeben (vgl. Hells-tern/Wollmann 1984; Wollmann 1989). Teilweise standen diese Entwicklungen auch in Verbindung mit Diskussionen über Bürokratieabbau und Deregulierung, die seit Ende der 70er Jahre geführt wurden (Mayntz 1980). Folgenabschätzungen und Instrumente wie Befristungs- und Evaluationsklauseln kamen zu dieser Zeit auf die Agenda und wurden auf der Ebene sektoraler Regulierungspolitik und in Einzelfällen operativer Regulierung auch etabliert – allerdings ohne eine Einbindung in Regime der Meta-Regulierung oder die Formulierung verbindlicher Standards für die Durchführung von Evaluationen und Sunset-Reviews (vgl. Wegrich u. a. 2005).

Auf der Meta-Ebene reguliert wurde eine Vorform der Gesetzesfolgenabschätzung – die „Blauen Prüffragen“ zur Begründung von Gesetzen. In den späten 90er Jahren wurde dieser in der Praxis weitgehend ignorierte oder nur formal angewandte Prüfkatalog wieder thematisiert und in Regelungen zur Gesetzesbegründung und der Prüfung von Gesetzesfolgen (§§ 43 und 44) in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung aufgenommen (im Jahr 2000) – beispielsweise auch ein „Prüfkatalog zur Feststellung von Selbstregulierungsmöglichkeiten“ (Anlage 7 zu § 43 Abs. 1 Nr. 3 GGO). Auch die Verpflichtung zur Durchführung der Ex-ante-Messung von Bürokratiekosten für Unternehmen ist hier festgelegt.

Im Unterschied zu den „zahnlosen“ Regelungen zur Folgenabschätzung wurde hier allerdings ein „Meta-Regulierer“, der Nationale Normenkontrollrat, mit Monitoringfunktionen eingerichtet (s. u.). Muster des Hochladens von der sektoralen Ebene spielen im Design der Meta-Regulierung bislang keine zentrale Rolle. Es handelt sich um eine lange Zeit stark inkrementelle Weiterentwicklung von frühen Ansätzen der Meta-Regulierung, die durch Kopieren von der internationalen Ebene zu Beginn des 21. Jahrhunderts Jahre einen neuen Schub erhalten hat. Durch dieses Kopieren wurde eine seit langem mehr oder weniger intensiv geführte Diskussion um Bürokratieabbau und Deregulierung (endlich) in Form einer Meta-Regulierungspolitik institutionalisiert. Insgesamt dominiert sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden das Muster des Herunterladens von Standards und Verfahren auf die operative Ebene, die als Innovationen auf der Meta-Ebene entstanden bzw. importiert worden sind.

Hinsichtlich der Governance-Dimension, also der Frage der organisatorischen Anbindung und Institutionalisierung von Regulierungspolitik finden sich wiederum Ähnlichkeiten zwischen allen vier Ländern. Die niederländische Kombination eines externen Watchdogs mit einer internen Koordinationseinheit war das Vorbild für eine entsprechende Konstruktion in Deutschland – wobei hier die Anbindung in der Regierungszentrale und nicht wie in den Niederlanden im Finanzministerium erfolgte. Die Ähnlichkeiten zu den USA bestehen in der Watchdog-Funktion der zentralen Unit, die allerdings nicht regierungsextern, sondern Teil der Administration ist. Das Office of Management and Budget (OMB) des Präsidenten (bzw. das Office of Information and Regulatory Affairs im OMB) überprüft die RIA, berät die Behörden und publiziert einen jährlichen Bericht zur Entwicklung der Kosten und Nutzen von Regulierungen. In Großbritannien fehlt diese externe Watchdog-Organisation seit Auflösung der Better Regulation Commission 2007 ebenfalls.

In allen vier Ländern spielt demnach „regulatory quantity“ eine zentrale Rolle auf der Ebene der Ziele und Instrumente. Besonders stark fokussiert sind die Niederlande und Deutschland auf diese Zielsetzung. Großbritannien ist durch eine stärkere Vielfalt von Zielen und Ansätzen gekennzeichnet, hier hat jedoch „regulatory quality“ gegenüber „quantity“ in den letzten Jahren eher wieder an Bedeutung verloren (vgl. auch Radaelli 2007). In den USA spielt Regulierungsqualität im Form des Nutzenkonzepts im Rahmen der Impact Analysis eine wichtige Rolle – allerdings in einer sehr stark ökonomisch geprägten Sichtweise und weniger im Sinne einer sehr breiten Qualitätsagenda (vgl. Wiener 2006).

Zugleich ist jedoch einzuräumen, dass eine Reihe der mit Regulierungsqualität verbundenen Instrumente in den USA zu den etablierten Regulierungsformen gehört (Freedom of Information, Konsultationsverfahren (Notice and Comment)). Dementsprechend sind auch Evaluationen der Regulierungspolitik, sofern vorhanden, auf diese Quantitätsdimension gerichtet. Die Berichterstattung des Normenkontrollrats ist im Hinblick auf die Summierung des Gesamteffekts der Aktivitäten des Rates dabei dem OIRA der USA nicht unähnlich. In Großbritannien evaluiert das National Audit Office regelmäßig unterschiedliche regulierungspolitische Initiativen der Regierungen, von der Hampton Review bis zum Projekt zur Reduzierung administrativer Lasten – wobei bei letzterer auch die Wirkungen der Reduzierungsmaßnahmen bei den Unternehmen als Adressaten untersucht werden.

4.3 Schlussfolgerungen

Als Ergebnis dieses kursorischen Vergleichs der Regulierungspolitiken lässt sich festhalten, dass trotz erheblicher Differenzen in den Regulierungskontexten und Umsetzungsformen im Detail deutliche Ähnlichkeiten in den regulierungspolitischen Zielsetzungen und Ansätzen bestehen. Die These der Nationenfamilien bestätigt sich mit Blick auf die Vorreiterrolle der USA in der Durchsetzung von Standards und Verfahren der Regulierungspolitik. Auch die eher späte Entwicklung einer politikfeldübergreifenden Regulierungspolitik in den Niederlanden und Deutschland entspricht den Erklärungsmustern der Nationenfamilien-These. Die Vorreiterrolle, die zuerst die Niederlande und jetzt (fast) auch schon Deutschland beim Thema Bürokratiekostenmessung einnimmt, entspricht allerdings nicht mehr diesem Erklärungsmuster.

Deutlich wird, dass Regulierungspolitik nicht durch nationale Strukturbedingungen determiniert ist, sondern der Initiative politischer Unternehmer offen steht und von der Unterstützung der politischen Leitung abhängt. Inwieweit es dann jedoch zu einer nachhaltigen Institutionalisierung von Meta-Regulierung kommt, ist von einer Reihe struktureller Faktoren (z. B. Ressortprinzip, Koalitionsregierungen, Autonomie der Verwaltung) abhängig.

Die Anwendung eines systematischen Analyserasters für Regulierungspolitik ist dabei eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung vergleichender Aussagen dieser Art. Dieses Raster steht auch nicht im Widerspruch zu Erklärungsansätzen wie dem der Nationenfamilien oder dem Filtermodell der Regulierungspolitik. Die Unterscheidung von Mechanismen des Hoch- und Herunterladens sowie des Kopierens internationale Vorbilder stellt ebenfalls eine wichtige Ergänzung des konzeptionellen Apparates zur Analyse von Regulierungspolitik dar. Dabei bestätigen sich einige Erklärungsmuster des Nationenfamilien-Ansatzes, andere hingegen nicht. Die weitere Überprüfung des Filtermodells und der Mechanismen des Hoch- und Herunterladens bedarf einer umfassenderen Analyse der Entscheidungsprozesse und Akteurskonstellationen, insbesondere um die Wechselwirkungen zwischen Innovationen auf sektoraler und auf Meta-Ebene genauer zu untersuchen.

5. Schlussfolgerungen: „better regulation“ als etabliertes Reformfeld?

Ausgangspunkt dieser Studie war die Wahrnehmung einer markanten Akzentverschiebung in der Reformpolitik, in Deutschland wie international. Verwaltungsmodernisierung bzw. New Public Management hat als verwaltungspolitisches Leitbild an Bedeutung verloren, weil der Fokus auf binnenadministrative Prozesse und Strukturen nur noch einen Teil der reformpolitischen Nachfrage decken konnte. „Governance“ hat zwischenzeitlich die Rolle eines neuen Leitbildes übernommen und spielt auch weiterhin eine wichtige Rolle, wenn es um die Neuausrichtung der Koordinations- und Kooperationsmechanismen zwischen unterschiedlichen Organisationen des öffentlichen Sektors oder zwischen öffentlichem, privatem und dem so genannten 3. Sektor geht.

Seit einigen Jahren hat sich jedoch um den Regulierungsbegriff ein Cluster von Reformansätzen entwickelt, das einerseits ältere Ansätze der Deregulierung weiterführt und andererseits neue Ziele verfolgt und Ansätze aufnimmt. Hinsichtlich der politischen und öffentlichen Diskursmacht hat Regulierung – in Form von „better regulation“, „regulatory reform“, „smart regulation“ oder auch in der traditionellen Diktion von „Bürokratieabbau“ und „Deregulierung“ – Governance deutlich hinter sich gelassen. Wie nachhaltig die mit dem Regulierungsbegriff verbundene Akzentverschiebung und Neuausrichtung der verwaltungspolitischen Reformpolitik ist, lässt sich noch nicht sagen. Aber Anzeichen einer zunehmenden Institutionalisierung – sowohl innerhalb einzelner Staaten als auch in internationalen Netzwerken und Organisationen – sprechen gegen die Lesart von „better regulation“ als kurzfristige Modewelle der Reformpolitik.

Als wesentliches Problem der Regulierungsdiskussion wurde die vielfältige Verwendung von Begriffen und Schlagwörtern erkannt – eine Vielstimmigkeit, die nicht auf die politisch-administrative Praxis beschränkt ist, sondern in der Vielfalt wissenschaftlicher Definitionen und Auffassungen von Regulierung ihre Entsprechung findet. In der vorliegenden Studie wurde nicht für eine abschließende – und andere Begriffsverständnisse ausschließende – Definition von Regulierung geworben, sondern es wurden die wesentlichen Varianten aufgezeigt und deren Verwendung in Kontexten von „better regulation“ verdeutlicht. Zudem wurden die

Grenzen einer positiven Definition von (Prinzipien) guter Regulierung aufgezeigt und Mechanismen diskutiert, die zu schlechter Regulierung führen können.

Den analytischen Kern des Berichts macht die in Kapitel 3 vorgenommene Charakterisierung von Regulierungspolitik oder „better regulation“ als Meta-Policy aus, die darauf gerichtet ist, Normen und Standards bezüglich der einzelnen Schritte des Regulierungsprozesses (Problemformulierung, Alternativenauswahl, Design, Vollzug, Evaluation) für grundsätzlich alle möglichen inhaltlichen Regulierungsfelder zu setzen und durchzusetzen. Aus diesem Anspruch von Regulierungspolitik ergeben sich verschiedene Charakteristika, zu denen die abstrakten Zieldimensionen (mit einer quantitativen und einer qualitativen Variante), die indirekte Wirkungsweise und die komplexe Evaluation der Wirkungen von Regulierungspolitik gehören.

In Bezug auf die Entstehung und Formulierung von „better regulation“-Politik selbst wurden Austauschprozesse zwischen drei (bzw. vier) regulierungspolitischen Ebenen als grundlegend erkannt. Unterschieden wurden die Ebene der operativen Regulierung, die sich auf die Regulierung von einzelnen Regulierungsproblemen bezieht, die Ebene der sektoralen Regulierungspolitik und die Ebene der politikfeldübergreifenden Regulierungspolitik. Die Austauschprozesse zwischen diesen Ebenen wurden mit dem Bild des Hoch- und Herunterladens beschrieben. Als wichtige Quelle für die Formulierung politikfeldübergreifender Regulierungspolitik wurde zudem der internationale Politiktransfer („Kopieren“ in der IT-Analogie) erkannt.

Das Ergebnis von Kapitel 3 ist einerseits ein analytisches Gerüst zur systematischen Beschreibung regulierungspolitischer Schwerpunkte einzelner Länder. Andererseits wurden konzeptionell begründete Thesen zur Entwicklung von Regulierungspolitik formuliert (Filtermodell, Hoch- und Herunterladen). Diese Perspektiven wurden in Kapitel 4 in einem Ländervergleich angewandt und damit auch getestet, inwieweit traditionelle Erklärungsmuster der vergleichenden Policy- und Verwaltungsforschung, wie der Nationenfamilien-Ansatz, ergänzungsbedürftig sind. Im Ergebnis zeigt sich, dass der Nationenfamilien-Ansatz weiterhin eine wichtige Quelle für eine erste Erklärung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten ist, das in Kapitel 3 entwickelte Analyseraster jedoch eine wichtige Grundlage für die Formulierung vergleichender Aussagen zur Regulierungspolitik darstellt und die Mechanismen des Hoch- und Herunterladens ergänzende und teilweise korrigierende Erklärungsansätze für einen Vergleich anbieten.

Die vergleichende Analyse der Regulierungspolitik in den vier Ländern zeigt den unterschiedlichen Institutionalisierungsgrad sowie das unterschiedliche Ausmaß im Hinblick auf die Filterung von Regulierungsproblemen und Lösungen auf. Während einige Entwicklungen im Bereich der sektoralen Regulierungspolitik, beispielsweise in der Regulierung privatisierter Netzwerkindustrien, eine inzwischen wohl zumindest mittelfristig unumkehrbare Eigendynamik erreicht haben (auch weil es sich hier um internationale und auf EU-Ebene zum Teil auch regulierte Entwicklungen handelt), kann dies für die politikfeldübergreifende Regulierungspolitik nicht uneingeschränkt gelten. So könnte ein Nachlassen des Reformenthusiasmus durchaus dazu führen, dass Reformentwicklungen auslaufen, beispielsweise im Bereich der Bürokratiekostenmessung.

Dies gilt insbesondere für Länder wie Deutschland, in denen die Institutionalisierung noch am Anfang steht. Es gilt aber auch für das regulierungspolitisch viel aktivere Großbritannien, wo die Neuausrichtung der Regulierungspolitik unter Gordon Brown zu einer institutionellen Abwertung der Reduzierung administrativer Lasten geführt hat. Für die Weiterentwicklung einer strategischen Regulierungspolitik erscheint daher die Verbreiterung und Vertiefung einzelner Ansätze als vordringliche Aufgabe, um das bei früheren Reformwellen vielfach beobachtete Zurückfallen in alte Handlungsmuster zu verhindern.

Dabei ist allerdings vor einer Konzentration auf die Weiterentwicklung regulierungspolitischer *Instrumente* allein zu warnen. Die aktuelle Dynamik der „better regulation“-Politik in europäischen Ländern wie Deutschland, den Niederlanden oder Dänemark sowie in der Europäischen Kommission ist zwar eng mit dem innovativen Instrument des Standardkosten-Modells verbunden, allerdings zeigt gerade das Beispiel Deutschland, dass ein Fokus auf Instrumente keine nachhaltige Etablierung von Regulierungspolitik ermöglicht: Während die Erfahrungen mit Gesetzesfolgenabschätzungen weitgehend enttäuschend sind, weil deren Einführung nicht mit einer institutionellen Strategie verbunden war (z. B. Qualitätskontrolle, Monitoring, Review), besteht gerade hierin der wesentliche Unterschied zur Einführung des Standardkosten-Modells im Zusammenhang mit der Etablierung des Normenkontrollrates.

Instrument, institutionelle Struktur und Strategie sind in diesem Fall aufeinander abgestimmt und wurden im Zusammenhang eingeführt. In den Niederlanden sorgte diese Kombination dafür, dass zunehmende Kritik an dem Ansatz des Abbaus administrativer Lasten mithilfe des Standardkosten-Modells – insbesondere die geringe Spürbarkeit von Entlastungen aus Sicht der Unternehmen – nicht zum

Zerplatzen einer Reformblase, sondern zur dynamischen Weiterentwicklung der „better regulation“-Programmatik führte. Diese kritische Situation muss die „better regulation“ in Deutschland erst noch überstehen, und das Gelegenheitsfenster zur Beendigung der aktuellen „better regulation“-Politik könnte sich nach den Bundestagswahlen im Herbst 2009 öffnen.

Hier wird die Ansicht vertreten, dass eine Strategie zur stärkeren Etablierung von „better regulation“ nach der Vorstellung „viel hilft viel“ problematisch ist und eine Ermüdung des Reformprozesses noch beschleunigen kann – und zwar in einer riskanten Mischung aus Überlastung von Reformagenden und Umsetzungsressourcen sowie unsicheren Wirkungen einzelner Reformansätze. Stattdessen geht es darum, Instrumente, Strategien und Institutionen in einer Art und Weise zu verknüpfen, die den grundlegenden politischen, administrativen und kulturellen Möglichkeiten und Grenzen des jeweiligen Kontexts entspricht. In einer solchen Strategie könnten einzelne Instrumente, wie Folgenabschätzungen oder risikobasierte Regulierung, einen wichtigen Platz einnehmen.

Ohne die Kombination mit Governance-Strukturen der Regulierungspolitik werden entsprechende Initiativen jedoch weitgehend wirkungslos bleiben. Die zentrale Herausforderung für Länder wie Deutschland besteht darin, regulierungspolitische Strategien zu entwickeln, die einerseits die Besonderheiten des Kontexts berücksichtigen, andererseits aber über die Formalisierung des Status quo hinausgehen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die institutionelle und argumentative Stärkung der Querschnittsakteure in ihrer Rolle als Meta-Regulierer.

Literatur

- Ayres, Ian und Braithwaite, John (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert (2005). Is Better Regulation Smarter Regulation? *Public Law* (Autumn), 485–511.
- Baldwin, Robert und Cave, Martin (1999). *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert, Scott, Colin und Hood, Christopher (Hrsg.) (1998). *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert, Hood, Christopher und Rothstein, Henry (2000). Assessing the Dangerous Dogs Act: When Does a Regulatory Law Fail? *Public Law* Summer (2000).
- Benz, Arthur (1994). *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Bernstein, Marver (1955). *Regulating Business by Independent Commissions*. Princeton: Princeton University Press.
- Bevan, Gwyn und Hood, Christopher (2007). What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in Healthcare in England, *Public Administration* 84 (3) 2006.
- Black, Julia (1997). *Rules and Regulators*. Oxford: Oxford University Press.
- Black, Julia (2002). Critical Reflections on Regulation, CARR Discussion Paper no. 17, London: LSE.
- Black, Julia (2005). The Emergence of Risk-Based Regulation and the New Public Risk Management in the United Kingdom. *Public Law* (Autumn) 512–548.
- Black, Julia (2007). Tensions in the Regulatory State. *Public Law* (Spring) 58–73.
- Braithwaite, John und Drahos, Peter (2000). *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braithwaite, John, Conglianese, Cary und Levi-Four, David (2007). Can Regulation and Governance make a Difference? Editors' Introduction. *Regulation & Governance* 1(1): 1–7.
- Breyer, Stephen (1991). *Breaking the Vicious Circle*. Cambridge/MA: Harvard University Press.
- Bullinger, Martin (2003). Regulierung als modernes Instrument zur Ordnung liberalisierter Wirtschaftszweige. *DVBL*, 1355–1361.
- Cabinet Office (2004). Avoiding regulatory creep. London, <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/hiddenmenace.pdf>.
- Castles, Francis G. (1998). *Comparative Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Castles, Francis G. (Hrsg.) (1993). *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth.
- Danwitz, Thomas von (2004). Was ist eigentlich Regulierung? *DÖV* 57(23), 977–985.
- Döhler, Marian (2006). Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung. In: Jörg Bogumil, Werner Jann, und Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postma-*

- nagerialen Verwaltungsforschung*. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37. Wiesbaden: VS Verlag, S. 208–227.
- European Commission (2008). Second strategic review of Better Regulation in the European Union Commission, COM (2008)32 (January 30, 2008).
- Evaluation Partnership (2007). Evaluation of the European Commission's Impact Assessment System. Project Report for the European Commission, Secretariat General, Brüssel.
- Fliedner, Ortlieb (2006). Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Gilardi, Fabrizio (2005). The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism. The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe, *Annals of the American Academy of Social and Political Sciences*, 598: 84–101.
- Grabosky, Peter N. (1995). Counterproductive Regulation, *International Journal of the Sociology of Law* 23: 347–369.
- Gunningham, Neil und Grabosky, Peter N. (1998). *Smart Regulation*. Oxford: Clarendon Press.
- Hahn, Robert W. und Tetlock, Paul C. (2008). Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions? *Journal of Economic Perspectives* 22 (1): 67–84.
- Hellstern, Gerd-Michael und Wollmann, Hellmut (1984). Evaluierung und Evaluierungsforschung – ein Entwicklungsbericht, in: ders. (Hrsg.), *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag: 3–46.
- Helm, Dieter (2006). Regulatory Reform, Capture and the Regulatory Burden. *Oxford Review of Economic Policy* 22(2): 169–186.
- HM Treasury (2005). Reducing administrative Burdens: effective inspections and enforcement, Hampton review on regulatory inspections and enforcement. March 16, 2005.
- Hood, Christopher (1998). *The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Clarendon.
- Hood, Christopher und Lodge, Martin (2005). Pavlovian innovation, pet solution and economizing on rationality? Politicians and dangerous dogs. In: Black, Julia Lodge, Martin und Thatcher, Mark (Hrsg.). *Regulatory Innovation. A Comparative Analysis*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar: 138–155.
- Hood, Christopher und Peters, Guy (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Theory and Research* 14(3): 267–282.
- Hood, Christopher, Baldwin, Robert und Rothstein, Henry (2000). Assessing the Dangerous Dogs Act: When Does a Regulatory Law Fail? *Public Law* 282–305.
- Hood, Christopher, Rothstein, Henry und Baldwin, Robert (2001). *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher, James, Oliver, Jones, George, Scott, Colin und Travers, Tony (1999). *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleazebusters*. Oxford: Oxford University Press.

- Hustedt, Thurid (2007). Kontakt durch Kontrakt? Ministerien und Agencies in Dänemark. In: Döhler/Jann (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 100–137.
- Hutter, Bridget (2005). The Attractions of Risk-based Regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation. CARR Discussion paper 33, London School of Economics, March 2005.
- Jann, Werner (2000): Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung, in: *Die Verwaltung* 33 (3): 325–350.
- Jann, Werner (2002). Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Vom Management zu Governance? In: König, Klaus (Hrsg.). *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden Governance.
- Jann, Werner und Wegrich, Kai (2007). Theories of the Policy Cycle. In: Fischer, Frank, Mara, Sidney und Miller (Hrsg.): *Handbook of Public Policy Analysis*, CRC Press: 43–62.
- Jann, Werner und Wegrich, Kai (2008). Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Deregulierungsspiel. In: *der moderne Staat* 1(1): 49–72.
- Jann, Werner und Tiessen, Jan (2007). Gesetzgebung in Schweden. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.). *Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jann, Werner und Wegrich, Kai (2004). Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, Arthur (Hrsg.). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag: 193–214.
- Jann, Werner, Wegrich, Kai, Fleischer, Julia und Hustedt, Thurid (2006). *Bürokratieabbau Ostdeutschland. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Bauen und Raumordnung*, Bonn.
- Jann, Werner, Wegrich, Kai und Veit, Sylvia (2005). Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung. In: Stefan Empter, Frank Frick und Robert Vehrkamp (Hrsg.). *Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung: 47–77.
- Jann, Werner, Wegrich, Kai und Tiessen, Jan (2007). Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, RAND Europe/Universität Potsdam, April 2007.
- Jones, Bryan D. und Baumgartner, Frank R. (2005). *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jordana, Jacint und Levi-Faur, David (2004). The Politics of Regulation in the Age of Governance. In: dies (Hrsg.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Governance Age*, Cheltenham: Edward Elgar: 1–28.
- Kelman, Steven (1981). *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- King, Roger (2007). *The Regulatory State in an Age of Governance. Soft Words and Big Sticks*, London: Palgrave.
- Levi-Faur, David (2006). Varieties of Regulatory Capitalism: Getting the Most Out of the Comparative Method, *Governance* 19 (3): 367–382.

- Lodge, Martin (2007). A Regulatory State for all Seasons? Energy Regulation and Security of Supply. Paper presented at the Annual PSA conference, April 2007, Bath.
- Lodge, Martin (2008). Regulation, the Regulatory State and European Politics, *West European Politics* 31(1-2): 280–301.
- Lodge, Martin und Stirton, Lindsay (2006). Withering in the Heat? The regulatory state and reform in Jamaica and Trinidad & Tobago, *Governance* 19(3): 465–495.
- Lodge, Martin, Wegrich, Kai und McElroy, Gail (2008). Gammelfleisch everywhere? Public Debate, Variety of Worldviews and Regulatory Change. Centre for Analysis of Risk and Regulation, LSE, CARR Discussion Paper 49,
- Loughlin, Martin und Scott, Colin (1997). The Regulatory State. In: Dunleavy, Patrick, Gamble, A., Holliday, I. und Peele, G. (Hrsg.). *Developments in British Politics* 5. Basingstoke: Macmillan.
- Majone, Giandomenico (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics* 17: 77–101.
- Majone, Giandomenico (1997). From the Positive to the Regulatory State, *Journal of Public Policy* 17(2): 139–167.
- Majone, Giandomenico (1999). The Regulatory State and its Legitimacy Problems. *West European Politics* 22 (1): 1–24.
- Majone, Giandomenico (2005). *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Mandalkern-Bericht (2001). Der Mandalkern-Bericht. Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. www.staat-modern.de/-,10007.548850/Moderner-Staat-Moderne-Verwalt.htm.
- Mayntz, Renate (1979). Regulative Politik in der Krise? In: Matthes, Joachim (Hrsg.). *Sozialer Wandel im Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt a. M./New York: 55–81.
- Mayntz, Renate (1980). *Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern*, Bonn.
- Mayntz, Renate (1983). Regulative Politikimplementation von regulativer Politik. In: R. Mayntz (Hrsg.). *Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 50–74.
- Moran, Michael (2003). *The British Regulatory State. High Modernism and Hyper-Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- Morgan, Bronwen (2003). The Economisation of Politics: Meta-Regulation as a Form of Nonjudicial Legality. *Social and Legal Studies* 12 (4): 489–523.
- Morgan, Bronwen und Young, Karen (2007): *An Introduction to Law and Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press

- NAO (2007): Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2006–07. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 606 Session 2006–2007, July 11, 2007, www.nao.org.uk/publications/nao_reports/06-07/0607606.pdf.
- NAO (National Audit Office) (2006). Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005–06. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 1305 Session 2005–2006. June 28, 2006, www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/05061305.pdf.
- OECD (2002). *Regulatory policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD.
- OECD (2005). OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, Paris: OECD.
- OECD (2008). *OECD Reviews of Regulatory Reform. Brazil. Strengthening Governance for Growth*, Paris: OECD.
- Pollitt, Christopher (2005). Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 25–44.
- Pollitt, Christopher und Bouckaert, Geert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2nd edition, Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, Claudio M. (2007). *Wither better regulation for the Lisbon agenda?* *Journal of European Public Policy* 14(2): 190–207.
- Radaelli, Claudio M. und De Francesco, Fabrizio (2007). *Regulatory Quality in Europe. Concepts, Measures and Policy Processes*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Ruffert, Matthias (1999): Regulierung im System des Verwaltungsrechts. Grundstrukturen des Privatisierungsfolgerechts der Post und Telekommunikation. *Archiv des öffentlichen Rechts* Band 124: 237–281.
- Schuppert, Gunnar Folge (Hrsg.) (2005). Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Schriften zur Governance-Forschung, Baden-Baden: Nomos.
- Sieber, Sam D. (1981). *Fatal Remedies. The Ironies of Social Intervention*. New York: Plenum Press.
- Stigler, George (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science* (2) 1: 3–21.
- Stringham, Luther (1943). Government Questionnaires and the Federal Reports Act. *Public Administration Review* 3(2): 150–157.
- Tiessen, Jan (2007). Die Resultate im Blick? Kontraktsteuerung in Schweden. In: Jann, Werner und Döhler, Marian (Hrsg.). *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 138–171.
- Vogel, David (1986). *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Vogel, David (2003). The Hare and the Tortoise Revisited: The new Politics of Consumer and Environmental Regulation in Europe. *British Journal of Political Science* 33: 557–580.
- Wegrich, Kai (2006). *Steuerung im Mehrebenensystem der Länder. Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Wegrich, Kai (2007). The Administrative Burden Reduction Policy Boom: in Europe. Accelerated Policy Learning, Blind Copying or Bureaucratic Politics? Papier für die EGPA Conference 2007, Madrid, September 2007.
- Wegrich, Kai, Jann, Werner, Shergold Miriam und van Stolk, Chris (2005). Die Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, RAND Europe, Berlin.
- Wiener, Jonathan B. (2006). Better Regulation in Europe. *Current Legal Problem* 59, 447–518.
- Wollmann, Hellmut (1989). Policy Analysis in Germany's Federal Government. A Case of unfinished Governmental and Administrative Modernization? *Governance* 2(3): 233–266.

Über den Autor

Prof. Dr. Kai Wegrich lehrt Public Management an der Hertie School of Governance. Er studierte Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre in Hamburg und Berlin. Von 1994 an war er an der Humboldt- Universität zu Berlin und der Universität Potsdam als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig und schloss seine Promotion im Jahr 2003 an der Universität Potsdam ab. Seit 2005 ist er Senior Researcher bei der RAND Corporation, zunächst in Berlin, ab 2006 in Cambridge. Im Jahr 2007 lehrte Kai Wegrich am Government Department der London School of Economics and Political Science (LSE).

Politische Reformprozesse in der Analyse

Wirksame Reformprogramme zu entwerfen, die durchsetzbar sind und öffentliche Akzeptanz finden – das ist aktuell eine der größten Herausforderungen an die Politik. Ausgehend von der Beobachtung, dass strategische Reformpolitik die kontinuierliche Berücksichtigung der drei strategischen Dimensionen Kompetenz, Kommunikation und Durchsetzungsfähigkeit bedeutet, hat das Programm »Good Governance« der Bertelsmann Stiftung deshalb das »Strategietool für politische Reformprozesse« (SPR) entwickelt. Es dient gleichermaßen dem Aufbau von Strategiekompetenz wie der Analyse von Stärken und Schwächen bei bereits abgeschlossenen Reformprozessen.



Vier konkrete Reformen werden in diesem Band von Experten anhand der Kategorien des SPR untersucht: Die Gesundheitsreform der Großen Koalition, die Agenda 2010 unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsmarktreform, die Rentenreform der Regierung Schröder und die Steuerreform der Regierung Kohl. Alle diese Reformen haben ihre erfolgreichen Seiten und können dennoch nicht als Beispiele für Reformerfolg dienen. Die Anwendung des SPR zur differenzierten Analyse der Reformen macht klar, warum dies so ist, und zeigt Wege zu einer strategischen Reformpolitik.

2008, 324 Seiten, Broschur
€ 35,- / sFr. 58,-
ISBN 978-3-86793-015-4

Bestellung unter:

Verlag Bertelsmann Stiftung
Postfach 103
33311 Gütersloh
Fax: 05241 81-81931
sabine.reimann@bertelsmann.de

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Dr. Henrik Brinkmann
Telefon +32 (2) 233-3892
E-Mail henrik.brinkmann@bertelsmann.de

Dr. Leonard Novy
Telefon +49 (0) 5241 81-81536
E-Mail leonard.novy@bertelsmann.de

www.bertelsmann-stiftung.de