Sylvia Veit

Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?

Deutschland und Schweden im Vergleich

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGENPOLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH

INTERDISZIPLINÄRE ORGANISATIONS- UND VERWALTUNGSFORSCHUNG

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Sylvia Veit

Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?

Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung
Band 16

Herausgegeben von

Thomas Edeling
Werner Jann
Dieter Wagner

Sylvia Veit

Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?

Deutschland und Schweden im Vergleich

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl. Dissertation an der Universität Potsdam, 2009
Gefördert durch ein Promotionsstipendium des Graduiertenkollegs Modern Governance
(Universität Potsdam)

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010

Lektorat: Katrin Emmerich / Tanja Köhler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Rosch-Buch, Scheßlitz
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17112-8

Danksagung

Die Autorin möchte sich an dieser Stelle bei allen bedanken, die geholfen haben, die vorliegende Arbeit Wirklichkeit werden zu lassen. Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Werner Jann, der meinen akademischen Werdegang in den letzten Jahren entscheidend gefördert hat. Prof. Dr. Thomas Edeling danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens und für zahlreiche hilfreiche Kommentare im Rahmen der Veranstaltungen des Graduiertenkollegs Modern Governance der Universität Potsdam, welches mich mit einem großzügigen Promotionsstipendium unterstützte. Dr. Peter Wordelmann danke ich für einen ersten praktischen Zugang zu dem Thema dieser Arbeit im Rahmen der Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung zum Kinder- und Jugendhilfegesetz in Sachsen-Anhalt sowie für viele interessante Fachgespräche. Prof. Dr. Kai Wegrich, Dr. Klaus Jacob, Tobias Bach, Magnus Erlandsson, Julia Fleischer, Thurid Hustedt, Bastian Jantz, Jeppe Jörgensen und Markus Seyfried danke ich für ihre Unterstützung sowie für ihr, oftmals sehr kurzfristig angefragtes, Feedback. Unabdingbar für das Gelingen der empirischen Arbeit war die Kooperationsbereitschaft meiner Interviewpartnerinnen und -partner in Deutschland und Schweden, die mir nicht nur ihre Zeit zur Verfügung stellten, sondern auch das Vertrauen und die Offenheit, welche für ein solches Gespräch nötig sind. Danken möchte ich auch Dr. Dominik Böllhoff, Christina Fors und Ronny Kay, mit denen ich mehrere lange Hintergrundgespräche führen konnte. Der Potsdam Graduate School und dem Institut für Management und Organisation (Potsdam) danke ich für Druckkostenzuschüsse zur Publikation dieses Buches. Zuletzt möchte ich meiner Familie danken und mich bei meinen Kindern für die vielen Stunden, die ich nicht mit ihnen, sondern vor dem Computer verbracht habe, entschuldigen.

Berlin, im Oktober 2009

Sylvia Veit

Inhalt

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 10
TABELLENVERZEICHNIS 13
ABBILDUNGSVERZEICHNIS 14

1 EINLEITUNG 15

1.1 Definition und Abgrenzung grundlegender Begriffe 17
1.2 GFA und SKM als zentrale Reforminstrumente 21
1.3 Forschungsinteresse 23
1.4 Fallauswahl 29
1.5 Aufbau des Buches und Methodologie 31

2 EXEKUTIVE GESETZESVORBEREITUNG IN DEUTSCHLAND UND SCHWEDEN 35

2.1 Gesetzesvorbereitung in der bundesdeutschen Exekutive: Ein Blick in die ‚black box' 35
2.1.1 Normtypen und Anzahl der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf Bundesebene 36
2.1.2 Die Ministerialverwaltung im Prozess der Gesetzesvorbereitung …42
2.1.3 Die Bedeutung von Sachverständigen, Interessengruppen, Landesregierungen und Parteien 52
2.1.4 Bessere Rechtsetzung durch Folgenabschätzungen auf Bundesebene: Entwicklungslinien und Reformkontext 61

2.2 Rationale Politikgestaltung durch Transparenz und Beteiligung? Mythos und Realität der Gesetzesvorbereitung in Schweden 81
2.2.1 Das schwedische Verwaltungssystem 82
2.2.2 Normtypen und Anzahl der Rechtsvorschriften 89
2.2.3 Vorstrukturierung von Politikinhalten im Kommissionswesen 93
2.2.4 Gesetzesvorbereitung in der Ministerialverwaltung 103
2.2.5 Interessenverbände: Kommissionskorporatismus, Verwaltungskorporatismus oder Entkorporatisierung? 109
2.2.6 Parlament und Parteien im Gesetzgebungsprozess 116
2.2.7 ‚Bessere Rechtsetzung' durch Folgenabschätzungen: Entwicklungslinien und Reformkontext 119
2.3 Wesentliche Charakteristika der exekutiven Gesetzesvorbereitung in Deutschland und Schweden 138

3 EMPIRISCHE ERGEBNISSE ZUR IMPLEMENTATION VON FOLGENABSCHÄTZUNGEN 145

3.1 Methodisches Vorgehen 145
3.2 Erfüllung der GGO-Kriterien zur Folgenabschätzung in Deutschland. .148
3.2.1 Anforderungen der GGO und Prüfkriterien 148
3.2.2 Stand der empirischen Forschung 153
3.2.3 Empirische Analyse von Gesetzentwürfen der Jahre 1999, 2003 und 2006 157
3.2.4 Formale und tatsächliche Erfüllung der GGO-Anforderungen 180
3.3 Erfüllung von Vorschriften zur Folgenabschätzung in Schweden 184
3.3.1 Vorschriften zur Folgenabschätzung in Schweden 184
3.3.2 Stand der empirischen Forschung 191
3.3.3 Empirische Analyse zur Darstellung von Gesetzesfolgen in Propositionen der schwedischen Regierung 205
3.4 Vergleich der Erfüllung von Anforderungen zur Folgenabschätzung in Deutschland und Schweden 225
3.5 The same procedure as every year? Kontinuitäten und Veränderungen der Folgenabschätzungspraxis in drei Jahrzehnten 230
3.5.1 Deutschland 231
3.5.2 Schweden 236

4 ERKLÄRUNG DER IMPLEMENTATIONSUNTERSCHIEDE IN DEUTSCHLAND UND SCHWEDEN 241

4.1 Theoretischer Rahmen: Der Neo-Institutionalismus in der Organisationstheorie 241
4.1.1 Isomorphie als Folge des Legitimitätsstrebens von Organisationen 244
4.1.2 Ebenen der Strukturanpassung von Organisationen....249
4.1.3 Untersuchungsleitende Hypothesen 252
4.2 Konflikthypothese 256
4.2.1 Herstellung und Absicherung der Durchsetzungsfähigkeit von Gesetzentwürfen 258
4.2.2 Vorentscheidungsmacht der Ministerialverwaltung und informationelle Entlastung der Politik 264
4.3 Kontrollhypothese 270
4.3.1 Kontrolle und Transparenz in Deutschland 272
4.3.2 Kontrolle und Transparenz in Schweden 282
4.3.3 Fazit: Die Bedeutung von politischer Unterstützung, Interessen und Zuständigkeiten 294
4.4 Kognitionshypothese 295
4.4.1 Verwaltungskultur in Deutschland und Schweden 296
4.4.2 Ausbildungshintergrund der Ministerialbeamten in Deutschland und Schweden 303
4.4.3 Fazit: Zur Bedeutung von Verwaltungskultur und Ausbildungshintergrund 311

5 FAZIT UND AUSBLICK 313

5.1 Forschungsfrage 1: Über große und kleine Implementationslücken 315
5.2 Forschungsfrage 2: Über die Ursachen der Implementationsunterschiede 317
5.3 Ausblick: Lessons Learned 325

LITERATURVERZEICHNIS 329

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AaS	Auswirkungen auf das Staatsbudget
Abb.	Abbildung
Art.	Artikel
AuPZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbesG	Bundesbesoldungsgesetz
Begr.	Begründung zum Vertrag (bei Vertragsgesetzen)
Bet.	Betänkande (Gutachten, Stellungnahme)
BGBl	Bundesgesetzblatt
BK	Bürokratiekosten
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMBl	Bundesministerialblatt
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
C	Centerpartiet (Zentrumspartei)
DEBR	Directors and Experts of Better Regulation
Dir.	Direktiv (Direktive der schwedischen Regierung)
dms	der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung

Ds.	Departementsserien (Veröffentlichungsreihe der Kanzlei der Ministerien)
DS	Denkschrift
EG	Europäische Gemeinschaft
ENBR	European Network for Better Regulation
ESV	Ekonomistyrningsverket (Nationale Schwedische Behörde für Finanzmanagement)
EU	Europäische Union
EVIA	Evaluating Integrated Impact Assessments
E-VSF	Elektronische Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung
FFU	Forschungsstelle Umweltpolitik der Freien Universität Berlin
FDP	Freie Demokratische Partei
Fp	Folkpartiet Liberalerne (Liberale Partei)
FUD	Företagens Uppgiftslämnardelegation
GESTA	Datenbank zum Stand der Gesetzgebung des Bundes
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GFE	Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Besonderer Teil
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
H	Hypothese
HoV	Haushaltsauswirkungen ohne Vollzugsaufwand
Hrsg.	Herausgeber
id.	Identisch
IDV	Individualism Index
IP	Informationspflichten
INSM	Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
ISA	Integrated Sustainability Assessment
ITPS	Institut för tillväxtpolitiska studier (Institut für wachstumspolitische Studien)
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KU	Kleine Unternehmen
LP	Legislaturperiode
M	Moderata samlingspartiet (Moderate Sammlungspartei)
MAS	Masculinity Index
MATISSE	Methods and Tools for Integrated Sustainibility Assessment
MISTRAL	Meetinstrument Administratieve Lasten
MPIfG	Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung in Köln
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NKRG	Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates
NoE	Network of Excellence

NPM	New Public Management
NUTEK	Verket för Näringslivsutveckling (Schwedisches Amt für Wirtschaftsentwicklung)
NNR	Näringslivets Regelnämnd (Verband der schwedischen Wirtschaft für bessere Regulierung)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
o.D.	ohne Datumsangabe
PDI	Power Distance Index
Prop.	Proposition
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RF	Regeringsformen (Gesetz über die Regierungsform)
RIA	Regulatory Impact Assessment
RR	Riksdagens Revisorer (Revisoren des Reichstags)
RRV/RiR	Riksrevisionsverket/Riksrevisionen (Schwedischer Rechnungshof)
RSV	Riksskatteverket (Zentralamt für Finanzwesen)
s.a.	siehe auch
SAF	Svenska Arbetsgivar Föreningen (Schwedischer Arbeitgeberverband)
SAP	Socialdemokraterna (Sozialdemokratische Partei)
SB	Statsrådsberedningen (Kanzlei des Ministerpräsidenten)
SCB	Statistiska Centralbyrån (Statistisches Zentralamt)
SCM	Standard Cost Model
SEAMLESS	System for Environmental and Agricultural Modelling; Linking European Science and Society
SFS	Svensk författningssamling (Schwedische Gesetzessammlung)
SKM	Standardkosten-Modell
Skr.	Skrivelse (Schreiben)
SOU	Statens Offentliga Utredningar (Öffentliche Untersuchungskommissionen des Staates)
SME	Small and Medium Sized Enterprises
SWE	Schweden
TEP	The Evaluation Partnership
UAI	Uncertainty Avoidance Index
VV	Verwaltungsvorschriften
VwVR	Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes
WP	Wahlperiode
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
ZfG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl der Gesetze nach Wahlperioden (BRD).....38
Tabelle 2: Exekutive Gesetzesentwicklung in Deutschland und Schweden…142
Tabelle 3: Gliederung des Vorblattes (GGO II und novellierte GGO) 150
Tabelle 4: GGO-Quelle und Prüfkriterien.....152
Tabelle 5: Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und die Verbraucher (BRD).....173
Tabelle 6: Anforderungen zur Folgenabschätzung in der schwedischen Kanzlei der Ministerien und abgeleitete Prüfkriterien.....187
Tabelle 7: Zwölf Fragen der Folgenabschätzung für kleine Unternehmen laut § 3 Simplex-Verordnung (SFS 1998: 1820).....190
Tabelle 8: Prüfkriterien des NNR-Regelindikators.....203
Tabelle 9: Einfluss vorbereitender Kommissionen auf ausgewählte Prüfkriterien (SWE).....222
Tabelle 10: Formale Erfüllung der Prüfvariablen in deutschen Gesetzentwürfen 2006 nach Struktur des Gesetzesvorblattes.....281
Tabelle 11: Ausbildungshintergrund der administrativen Elite in Schweden 1971 und 1990.....311

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Kommissionsmitglieder 1955 bis 1989 nach Berufsgruppen (SWE). .96
Abb. 2: Experten und Sachverständige 1955 bis 1989 nach Berufsgruppen….97
Abb. 3: Formaler Gesetzgebungsprozess in Schweden.....110
Abb. 4: Mehrheitsverhältnisse in den Behördenvorständen (SWE).....116
Abb. 5: Ursprung der analysierten Gesetzentwürfe (BRD).....158
Abb. 6: Seitenanzahl der Gesetzestexte (BRD).....160
Abb. 7: Seitenanzahl der Gesetzesbegründungen (BRD).....161
Abb. 8: HoV (BRD, alle Gesetzentwürfe).....165
Abb. 9: HoV (BRD, ohne Vertragsgesetze).....167
Abb. 10: „Keine Haushaltsauswirkungen“ nach Entwurfsverfasser (BRD).....168
Abb. 11: Angaben zum Vollzugsaufwand (BRD).....169
Abb. 12: Angaben zum Vollzugsaufwand nach Ministerien (BRD).....171
Abb. 13: Auswirkungen auf die Wirtschaft (BRD).....172
Abb. 14: Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter (BRD).....175
Abb. 15: Angaben zu Bürokratiekosten in Gesetzentwürfen (BRD).....179
Abb. 16: Formale und tatsächliche Erfüllung der GGO-Anforderungen.....183
Abb. 17: NNR-Regelindikator 2002–2007.....204
Abb. 18: Ursprung der analysierten Propositionen.....207
Abb. 19: Seitenanzahl der Propositionsbegründungen.....208
Abb. 20: Kostenfolgen für das Staatsbudget nach Ministerien (SWE).....214
Abb. 21: Angaben zum Vollzugsaufwand nach Ministerien (SWE).....215
Abb. 22: Angaben zur Finanzierung der Regelungsvorschläge (SWE).....216
Abb. 23: Auswirkungen auf Kommunen, Wirtschaft und Umwelt (SWE).....219
Abb. 24: Formale Erfüllung der Folgenabschätzung (SWE).....224
Abb. 25: Formale und tatsächliche Erfüllung BRD und SWE.....226
Abb. 26: Anteil der Quantifizierungen BRD und SWE.....230
Abb. 27: Hypothesen zur Erklärung von Implementationsdefiziten.....256
Abb. 28: Reaktion der Ministerialverwaltung auf konfligierende Umweltanforderungen.....258
Abb. 29: Formale Prüfkompetenzen der Ressorts (BRD).....276

1 Einleitung

Mit dem Schlagwort ‚better regulation' wird ein Reformbereich der Staats- und Verwaltungsmodernisierung bezeichnet, der sich im letzten Jahrzehnt vorwiegend in Europa entwickelt hat. Sein Ziel ist die Sicherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU sowie die Erhaltung von Wohlstand und Lebensqualität im Zeitalter der post-industriellen Wissensgesellschaft und der Globalisierung. Wichtige Impulse hierfür kamen von der OECD, die seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr nur als Promotor einer Deregulierung und der Privatisierung staatlicher Infrastrukturmonopole auftrat, sondern auch die generelle qualitative Verbesserung von Rechtsvorschriften durch ex ante Evaluationen und Folgenabschätzungen propagierte (OECD 1995, 1997, 2004b).

Der ‚better regulation'-Boom der letzten Jahre lässt sich jedoch nicht allein auf wirtschafts- und sozialpolitische Ziele zurückführen, sondern hat auch viel mit der Frage nach der Legitimität politischer Entscheidungen, und damit auch mit der Frage nach der Legitimität etablierter staatlicher Entscheidungsstrukturen, zu tun. Vor dem Hintergrund sich verändernder Rahmenbedingungen politischen Entscheidens – man denke z.B. an die wachsende Politikverdrossenheit und die sinkende Bindungskraft der politischen Parteien, aber auch an die hohe Komplexität von Entscheidungsinhalten und Entscheidungsfindungsprozessen in verschiedenen Politikfeldern – gewinnt die Output-Legitimation politischer Entscheidungen immer mehr an Bedeutung. Um dauerhaft Legitimität zu erhalten, müssen politische und administrative Akteure nachweisen, dass ihre Entscheidungen sachlich angemessen und effizient sind, und dies nicht nur im Nachhinein (ex post, z.B. durch Evaluationen), sondern bereits im Prozess der Politikentwicklung (ex ante).

In besonders hohem Maße gilt dies für die Europäische Kommission, deren demokratische Input-Legitimation eher schwach ist. Die Europäische Kommission investiert deshalb viele Ressourcen in den Nachweis, dass ihre Entscheidungen in einem gerechten, transparenten Verfahren zustande kommen, dass sie sachlich richtig und effektiv sind und dass ein Abwägungsprozess zwischen verschiedenen Alternativen im Hinblick auf Kosten und Nutzen stattfindet.

So verwundert es wenig, dass die Europäische Kommission diejenige Institution ist, welche sich im letzten Jahrzehnt zu einem zentralen ‚Treiber' von ‚better regulation' entwickelt hat.[1] Durch die Vergabe von Forschungsprojekten[2] und die Institutionalisierung eines europaweiten Netzwerkes von Reformexperten[3] förderte die Europäische Kommission die politische Wahrnehmung und das längerfristige Agenda-Setting des Reformthemas nicht nur auf EU-Ebene, sondern auch in den Mitgliedsstaaten. Die entstandenen Forschungs- und Politiknetzwerke haben entscheidend zu einer europaweiten Diffusion bestimmter Instrumente der besseren Rechtsetzung beigetragen (Wegrich 2009b; Radaelli 2005). Zentrale Bedeutung erlangten dabei verschiedene Varianten der Politik- oder Gesetzesfolgenabschätzung (s.a. Kap. 1.2).

Die sich im Reformbereich ‚better regulation' widerspiegelnde Kritik an der Produktion von Rechtsnormen ist in einem weiteren Kontext ein Ausdruck bzw. ein Element der alten Kritik an der Steuerungsfähigkeit des Staates, ebenso wie die Modernisierungsbemühungen in hohem Maße darauf abzielen, diese Steuerungsfähigkeit zu erhöhen. Normative theoretische Grundlagen hierfür gehen auf die beiden amerikanischen Forscher Lerner und Lasswell (1951) und deren Idee einer interdisziplinären Problemlösungswissenschaft (Policy Sciences), welche politische Entscheidungsprozesse mit wissenschaftlicher Unterstützung verbessert, zurück. Dementsprechend sind viele Inhalte des Reformbereiches ‚better regulation' keine Neuerfindung des aktuellen Diskurses (Jann et al. 2005; s.a. Böhret/ Hugger 1979; Mayntz 1980; Fricke 1983). Insbesondere diejenigen Maßnahmen, welche dazu dienen sollen, den Prozess der Gesetzesvorbereitung und Entscheidungsfindung zu rationalisieren, indem das Wissen über die Auswirkungen von geplanten Regulierungen durch systematische wissenschaftliche Analysen verbessert wird, waren in der Vergangenheit jedoch durch eine erhebliche Differenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit gekennzeichnet. In der Regel verloren diese Rationalisierungsansätze nach einer Phase der Reformeuphorie rasch an Bedeutung und bewirkten keine nachhaltigen Veränderungen im politisch-administrativen System und im Prozess der Politikformulierung und -entscheidung.

---

1 Seit Erscheinen des Weißbuchs „Europäisches Regieren" (COM 2001 428 final) und des Berichtes der Mandelkern-Gruppe für bessere Rechtsetzung (BMI 2001) im Jahr 2001 entstand auf EU-Ebene ein umfangreiches Reformprogramm zu ‚better regulation' (Konzendorf et al. 2005; Meuwese 2008).

2 MATISSE, EVIA, ENBR, SEAMLESS, NoE (s.a. Kap. 3.2.2 und 3.3.2).

3 Zu nennen sind z.B. das Gremium „Directors and Experts of Better Regulation" (DEBR) und die Finanzierung von Vernetzungsaktivitäten im Rahmen von ENBR und NoE.

Die vorliegende Arbeit setzt sich vor diesem Hintergrund mit der Frage auseinander, ob die im Kontext des aktuellen Reformbooms eingeleiteten Maßnahmen zur systematischen Verbesserung der Wissensbasis politischer Entscheidungsträger von den mit der Vorbereitung neuer gesetzlicher Regelungen betrauten Akteuren besser umgesetzt werden als die in der Vergangenheit gescheiterten Reformansätze. Hierfür werden in einem ersten Abschnitt der Einleitung (Kap. 1.1) zentrale Begriffe definiert. Der zweite Teil (Kap. 1.2) dient der Erläuterung der wesentlichen Instrumente zur Erhöhung des Wissens über Gesetzesfolgen in der Modernisierungswelle des letzten Jahrzehnts. Kap. 1.3 konkretisiert die forschungsleitende Fragestellung und stellt das Untersuchungsdesign und den Aufbau dieses Buches vor.

1.1 Definition und Abgrenzung grundlegender Begriffe

Der einleitend kurz umrissene Reformbereich der ‚better regulation' ist durch eine Vielfalt von Begrifflichkeiten zur Beschreibung des Reformfeldes insgesamt sowie seiner Teilbereiche geprägt. Diese Tatsache ist darauf zurückzuführen, dass Reformen und Modernisierungsbemühungen immer mit innovativen Schlagwörtern, Instrumenten, Methoden und Programmen verbunden sind, und zwar auch dann, wenn der tatsächliche Innovationsgehalt gar nicht so groß ist. Forschung zu Reformfragen ist nicht selten normativ geprägt. Begrifflichkeiten werden aus der politischen Praxis übernommen, in der ihnen ein bestimmter Bedeutungsgehalt gegeben wurde, welcher sich je nach politischem Hintergrund und je nach Herkunftsland unterscheiden kann. Begriffliche Vielfalt, vage Definitionen und ein hohes Maß an Überlappung zwischen Reformtermini erfüllen in der Praxis verschiedene Funktionen (z.B. Herstellung von Mehrheitsfähigkeit für politische Entscheidungen, Abgrenzung von anderen Reformakteuren mit eigenen Konzepten etc.).

Zur Beschreibung des hier interessierenden Reformbereiches werden im Deutschen am häufigsten die Begriffe ‚bessere Regulierung' und ‚bessere Rechtsetzung' genutzt. Daneben spielen weitere Schlagworte wie Bürokratieabbau oder Entbürokratisierung (Jann/Wegrich 2005, 2008), ‚moderne Regulierung' (Empter et al. 2005), Rechtsvereinfachung und Deregulierung (Jann et al. 2005) eine wichtige Rolle. Im Englischen wird zudem manchmal von ‚smart regulation' (Gunningham/Grabosky 1998) statt von ‚better regulation' gesprochen. Alle diese Begriffe lassen breiten Spielraum für Interpretationen, was deren inhaltliche Bedeutung angeht. Für den Kontext der vorliegenden Arbeit, die sich

mit der Implementation von Vorschriften zur Folgenabschätzung[4] in der aktuellen Reformwelle beschäftigt, ist eine Definition und Abgrenzung der verwendeten Terminologie wichtig, um den Forschungsinhalt möglichst klar zu definieren und um das Forschungsprojekt in den breiteren Reformkontext richtig einordnen zu können.

Regulierung wird in einer engen Definition begriffen als der Erlass von Ge- und Verboten bzw. Anzeige- und Genehmigungspflichten durch den Staat. Dieses Verständnis von Regulierung bzw. regulativer Steuerung findet sich vor allem in der wissenschaftlichen Literatur zur Kategorisierung von externen Steuerungsinstrumenten im Rahmen der Policy-Analyse wieder (siehe z.B. Schubert 1991). Im Kontext von ‚better regulation' hingegen ist die Charakterisierung des Regulierungsbegriffs umfassender. Regulierung wird als Gesamtheit staatlicher Steuerung und Programme, unabhängig von den konkreten Steuerungsmodi und -instrumenten, definiert (Baldwin/Cave 1999: 2; Jann et al. 2005: 51). Der Reformbereich ‚better regulation' umfasst demnach alle Maßnahmen, welche die Qualität staatlicher Politikformulierung und/oder deren Umsetzung und Anwendung verbessern sollen (s.a. Wegrich 2009a). ‚Better regulation' ist deshalb ein umfassenderes Konzept als dies durch den im Deutschen gebräuchlicheren Terminus ‚bessere Rechtsetzung' abgebildet wird.

Bessere Rechtsetzung bezieht sich per Definition nur auf ein bestimmtes Steuerungsinstrument (das gesetzte Recht) und eine bestimmte Phase des Policy-Cycles (den Prozess der Rechtsetzung). ‚Bessere Rechtsetzung' ist also ein Teilbereich von ‚better regulation'. Doch welche Inhalte stehen dahinter? ‚Bessere Rechtsetzung' ist ein normatives Konzept, das im Detail politisch mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt wird. Konsens ist jedoch die Grundannahme, dass ‚mehr Information' bzw. ‚mehr Wissen' zu ‚besseren' politischen Entscheidungen führt, d.h. zu Entscheidungen, deren wesentliche positive und negative Folgen den zuständigen Entscheidungsträgern in der Entscheidungssituation bewusst waren und von diesen gegeneinander abgewogen wurden (Idealbild der rationalistischen Entscheidungstheorie).

Während *smart regulation* oder *moderne Regulierung* aus der politischen Praxis stammende Variationen von ‚better regulation' sind, besitzen die Begriffe Bürokratieabbau/Entbürokratisierung, Deregulierung und Rechtsvereinfachung eine jeweils etwas abweichende inhaltliche Bedeutung, auch wenn es erhebliche

4 Der Begriff Folgenabschätzung wird in dieser Arbeit als übergeordnete Bezeichnung für Verfahren und Vorschriften zur ex ante Analyse und Darstellung von Gesetzesfolgen im Rechtsetzungsprozess verwendet. Die Verpflichtung, Haushaltsauswirkungen eines Gesetzes im Rahmen der Entwurfsbegründung darzustellen, ist ein Beispiel hierfür.

Überschneidungen gibt und die Begriffe in der Praxis oft nicht scharf voneinander abgegrenzt werden.

Bürokratieabbau umfasst selbstverständlich viel mehr Bereiche als ‚better regulation'. Bürokratiekritik bezieht sich umgangssprachlich auf eine Vielzahl von Phänomenen, wie zum Beispiel übertriebene Hierarchisierung, langsame Bearbeitung von Fällen, Unpersönlichkeit und Unflexibilität in Bezug auf den Einzelfall, unverständliche Formulare oder zu viele Regeln und daraus folgende übertriebene Komplexität (z.B. im Steuerrecht). Jann und Wegrich unterscheiden in Anlehnung an Mayntz drei Ebenen der Bürokratiekritik mit verschiedenen Sub-Dimensionen: die Aufgabenebene (zu viele Aufgaben werden vom Staat wahrgenommen/geregelt), die Regulierungsebene (es gibt zu viele Regulierungen, die darin festgelegten materiellen Standards sind zu hoch, die Regulierungen sind schlecht gemacht etc.) und die Organisationsebene (Zahl der staatlichen Behörden, ihre Arbeitsweise und das Verhalten der Mitarbeiter etc.). Ausgehend von dieser Kategorisierung ist ‚better regulation' ein Teilbereich des Bürokratieabbaus.

Deregulierung bezieht sich auf die Reduzierung materieller Standards der staatlichen Regulierungen in einem bestimmten Sektor, um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen und die unternehmerischen Entwicklungspotentiale möglichst wenig einzuschränken. Deregulierung ist also ein konkreterer Begriff als ‚better regulation' mit relativ klar definierten Zielen und normativen Präferenzen.

Rechtsvereinfachung ist ein verwandter, aber wesentlich unschärferer Terminus. Unter Rechtsvereinfachung werden in der Praxis Maßnahmen zur Deregulierung verstanden, aber auch Rechtsbereinigungsmaßnahmen und ein besserer Zugang zum Rechtsbestand. Auf EU-Ebene werden auch die Bemühungen zur Beschleunigung des Verfahrens der Verabschiedung von Rechtsnormen häufig als ein Teilelement der Rechtsvereinfachung kommuniziert (Konzendorf et al. 2005: 9).

Während die bisher diskutierten Begrifflichkeiten normative Prioritäten und politische Reformmoden widerspiegeln, wird in der Wissenschaft zunehmend versucht, werturteilsfreie Kategorien zu finden und die Reformpolitik zur Modernisierung des rechtlichen Rahmens als eigenständiges Politikfeld zu beschreiben. Die Begriffe Meta-Governance, Meta-Politik und Meta-Regulierung sind Ausdruck dieses wissenschaftlichen Diskurses. Bisher hat sich jedoch keiner dieser übergeordneten Begriffe in der akademischen Debatte als Standard durchsetzen können. *Meta-Governance* ist ein sehr breites Konzept und bezieht sich auf die Organisation der Bedingungen, unter denen allgemein verbindliche

Entscheidungen in Märkten, Hierarchien und Netzwerken produziert werden (Jessop 2002: 152). *Meta-Politik* ein etwas enger gefasster Begriff. Nach Wegrich ist Meta-Politik (oder Meta-Policy) dadurch gekennzeichnet, dass Normen und Standards gesetzt werden, die den Regulierungsprozess und damit (indirekt) auch das Ergebnis in grundsätzlich allen Regulierungsfeldern beeinflussen sollen (Wegrich 2009a: 7; s.a. Jann/Wegrich 2008; Langer 2007). Der Terminus *Meta-Regulierung* zielt in eine ähnliche Richtung. Er wurde um die Jahrtausendwende von einigen Autoren benutzt, um die staatliche Überwachung gesellschaftlicher (meist unternehmerischer) Selbstregelungsmechanismen, z.B. in Form von Selbstverpflichtungserklärungen, zu beschreiben (Gunningham/Grabosky 1998; Parker 2002; Morgan 2003: 490). In einer weiteren Auslegung bezeichnet Meta-Regulierung die Festlegung von Regeln, die den Rahmen für das Zustandekommen von staatlichen Programmen und Steuerungsentscheidungen (inklusive Nicht-Steuerungsentscheidungen) bilden:

> „Actors, therefore, are constrained by the presence of institutional rules that discipline the life-cycle of regulation. As such, better regulation is not a policy like other sector-level regulatory policies (…). It is a meta-policy, namely a type of meta-regulation." (Radaelli 2007b)

Morgan betont die reflexive Dimension von Meta-Regulierung als ‚Regulierung des Regulierungsprozesses':

> „The notion of meta-regulation is simple at heart: it captures a desire to think reflexively about regulation, such that rather than regulating social and individual action directly, the process of regulation itself becomes regulated." (Morgan 2003: 490)

Das vorliegende Buch beschäftigt sich mit der Implementation von Politik zur Meta-Regulierung im Rahmen der Reformen zur besseren Rechtsetzung, die seit Mitte/Ende der 1990er Jahre in zahlreichen europäischen Ländern auf die Agenda gelangt sind. Verfahren zur ex ante Folgenabschätzung bilden den Kern dieser Reformbemühungen, wobei in den ersten Jahren des Reformbooms sog. Regulatory Impact Assessments (RIA), im Deutschen als Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) bezeichnet, das zentrale Reforminstrument darstellten, während ab 2004/2005 in vielen europäischen Ländern ein zweites Instrument – das auf den Abbau bürokratischer Lasten abzielende Standardkosten-Modell (SKM) – in den Fokus der ‚Reformer' geriet.

1.2 GFA und SKM als zentrale Reforminstrumente

Regulatory Impact Assessments kommen ursprünglich aus den USA, wo sie von unabhängigen Regulierungsagenturen produziert werden. Charakteristisch für die europäische ‚GFA-Variante' ist der im Vergleich zu den USA unterschiedliche institutionelle Kontext: Während RIAs in den USA vor allem ein Element der Diskussion auf der Ebene von Regulierungsagenturen und sektoralen Policy-Netzwerken sind, wird das Instrument in Europa als Kommunikationswerkzeug zwischen Regierung und Parlament sowie zwischen Regierung und Bürgern verstanden (Radaelli 2005: 11). Ziel einer GFA ist es, im Rechtsetzungsprozess auf der Grundlage sozialwissenschaftlicher Untersuchungen (z.B. der Auswertung von Statistiken, der Befragung von Normadressaten u.Ä.) verschiedene Regelungsoptionen sowie deren intendierte und nicht-intendierte Folgen zu analysieren und die Ergebnisse dieser Analyse in einem eigenständigen Dokument darzustellen. Den politischen Entscheidungsträgern soll damit eine bessere Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt werden.

Unterschieden wird zwischen einer integrierten GFA, welche die Konsequenzen von Regelungseingriffen in einem umfassenden Sinne erfassen will und spezifischen GFA-Varianten, deren Hauptfokus entweder auf bestimmten Gruppen von Normadressaten (z.B. kleinen und mittleren Unternehmen – KMU), auf bestimmten materiellen Folgenaspekten (z.B. den Auswirkungen auf die Umwelt) und/oder auf einer bestimmten Folgenart (z.B. nur Regulierungskosten unter Ausklammerung des Nutzens) liegt. Während auf spezifische Normadressatengruppen oder Sektoren begrenzte Folgenabschätzungsverfahren in vielen europäischen Ländern, ebenso wie von der Europäischen Kommission, bereits in den 1980er und frühen 1990er Jahren eingeführt wurden, verbreiteten sich integrierte Folgenabschätzungen erst im letzten Jahrzehnt in nennenswertem Umfang. Eine besondere Rolle spielte in diesem Zusammenhang das von der Europäischen Kommission etablierte System zur Durchführung von integrierten Folgenabschätzungen zu Kommissionsentwürfen (siehe z.B. Meuwese 2008; TEP 2007; SEC (2008) 120; Renda 2006) welches seit 2003 im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung (zumindest formal) auf die anderen beiden EU-Organe (den Rat der Europäischen Union und das EU-Parlament) ausgedehnt wurde (OJ 2003 C 321/01). In der Praxis sind die Folgenabschätzungssysteme vieler europäischer Staaten heute de facto nicht so umfassend und integrierend angelegt, wie es dem normativen Ideal des EU-Modells entspricht, sondern sie konzentrieren sich auf bestimmte Folgenaspekte (Jacob et al. 2009). Ökologische und soziale Folgenbewertungen erhalten dabei meist weniger Gewicht als

Regulierungsfolgen im wirtschaftlichen Bereich, weshalb die institutionalisierten Vertreter von Umweltinteressen und sozialen Fragen dem Reformbereich oft skeptischer gegenüber stehen als Vertreter von Wirtschaftsinteressen und die entsprechenden zuständigen staatlichen Instanzen (z.B. Wirtschaftsministerien).

Die Bürokratiekostenabschätzung mit dem SKM stammt ursprünglich aus den Niederlanden.[5] Das heute als Standardkosten-Modell bezeichnete Messverfahren zielte ursprünglich vorrangig auf eine Evaluation des bestehenden Rechtsbestandes (Nullmessung) sowie auf die Identifikation von Maßnahmen zum Bürokratieabbau ab. Bürokratiekosten werden im SKM sehr eng definiert als diejenigen Kosten, welche Unternehmen durch auf staatliche Regulierungen zurückzuführende Informationspflichten (z.B. das Ausfüllen von Anträgen oder das Führen von Statistiken) entstehen. Um diese Kosten zu errechnen, befragt man Unternehmen zum mit der Erfüllung staatlicher Informationsanforderungen verbundenen Zeit- und Kostenaufwand. Die standardisierten und in Zusammenarbeit mit Fachexperten validierten Daten werden anschließend segmentiert und mit dem Tarif, der Häufigkeit der Erfüllung und der Anzahl der betroffenen Unternehmen multipliziert. Am Ende steht eine monetäre Angabe zu den mit einer Rechtsvorschrift, einem Rechtsbereich oder einem bestimmten Ereignis (z.B. Unternehmensgründung) verbundenen Bürokratiekosten. Im ex ante Bereich wird die Bürokratiekostenabschätzung eingesetzt, um unnötige administrative Lasten für bestimmte Zielgruppen (Unternehmen, Verwaltung, Bürger) bereits frühzeitig zu identifizieren und das Bewusstsein für Bürokratiekosten im politischen Entscheidungsprozess zu stärken.

Die Bürokratiekostenabschätzung mit dem SKM ist demnach eine Unterform der GFA. Von anderen Folgenabschätzungsansätzen unterscheidet sie sich dadurch, dass sie sich auf einem klar begrenzten, sehr kleinen Teil aller Regulierungsfolgen beschränkt und zudem ausschließlich die Kostenseite betrachtet. GFA und SKM basieren auf den gleichen Grundannahmen. So wird implizit davon ausgegangen, dass *Wissen* eine wichtige Ressource im politischen Entscheidungsprozess darstellt und dass Entscheidungen durch Informationen über Gesetzesfolgen beeinflusst werden können. GFA und SKM zielen also normativ darauf ab, Gesetzgebung durch ein erhöhtes Informationsniveau im Vorfeld politischer Regelungsentscheidungen zu verbessern. Der politische Prozess wird zudem im Sinne des Policy-Cycles idealtypisch als sequentielle Aufeinanderfolge verschiedener Phasen (Problemdefinition, Politikformulierung, Entschei-

5 Dort entwickelte und erprobte Beratungsunternehmen EIM in den 1990er Jahren (damals unter der Bezeichnung MISTRAL) ein Modell zur Messung von Bürokratiekosten.

dung, Implementation) betrachtet. Inspiriert durch die Vorstellungen rationalistischer Entscheidungstheorien wird davon ausgegangen, dass es eine zentrale Entscheidungsarena gibt und dass Entscheidungen innerhalb dieser Arena argumentativ und diskursiv verhandelt werden (s.a. Hertin et al. 2009).

1.3 Forschungsinteresse

Um die forschungsleitende Fragestellung stärker zu konkretisieren, wird im folgenden Abschnitt zunächst eine idealtypische Kategorisierung der Gesetzgebungskritik vorgenommen. Diese dient der Einordnung und Abgrenzung der Fragestellung dieser Arbeit von anderen Themenfeldern und Problemstellungen. Anschließend wird genauer definiert, mit welcher Art von Vorschriften zur Folgenabschätzung, mit welchen Akteuren und mit welchem Teil des Gesetzgebungsprozesses sich das vorliegende Buch beschäftigt.

Kritik an der Gesetzgebung gibt es schon immer, sie ist ein notwendiges Element jeder demokratischen Gesellschaft. Versucht man die dominanten und immer wiederkehrenden Inhalte dieser Klagen zu systematisieren, so fällt auf, wie vielfältig sowohl die Kritikpunkte als auch deren Adressaten sind. Die Kritik an der Produktion von Rechtsvorschriften lässt sich idealtypisch in vier Kategorien[6] unterteilen: Quantität, gesetzestechnische Qualität, inhaltliche Qualität und materieller Regelungsinhalt.

- *Quantität:* Unter Schlagworten wie Normenflut, Gesetzesinflation oder Überregulierung wird häufig Kritik an der zu großen Anzahl an Rechtsvorschriften wie z.B. im deutschen Steuerrecht oder im Acquis Communautaire geäußert. Bemängelt wird, dass die Gesellschaft überreguliert sei und die Handlungsspielräume und -freiheiten der Unternehmen, aber auch diejenigen des Staates und des Bürgers zu stark eingeschränkt würden. Diskutiert werden grundsätzliche Alternativen zur Regulierung gesellschaftlicher Problemfelder durch den Staat (wie z.B. Selbstregulierung und Ko-Regulierung) ebenso wie Möglichkeiten zur übersichtlicheren und nachhaltigeren Gestaltung von Rechtsvorschriften. Kritisiert wird auch die hohe Änderungsfrequenz von

6 Siehe hierzu auch Jann/Wegrich (2008), welche drei Subdimensionen der Kritik an „zu viel Regulierung" unterscheiden: 1) Kritik am Ausmaß der Normproduktion, 2) Kritik an Umfang und Niveau der materiellen Standards und 3) Kritik an der administrativen Ausgestaltung von Regulierungen (insbesondere Dokumentations- und Informationspflichten).

Rechtsnormen, zu deren Konsequenzen eine mangelnde Übersichtlichkeit, Rechtsunsicherheit, hohe informationelle und administrative Belastungen der Normadressaten und ein (zu) geringer Befolgungsgrad gehören.

- *Gesetzestechnische Qualität*: Hierzu gehören Klagen über fehlerhafte und handwerklich schlecht gemachte Gesetze, die beispielsweise Widersprüchlichkeiten zu anderen Normen sowie sprachliche Unklarheiten und Uneindeutigkeiten enthalten. Eine Folge davon ist neben den vielen nachträglichen Korrekturen von Rechtsnormen eine zunehmende Überlastung der Gerichte, welche in hohem Maße Aufgaben des Gesetzgebers übernehmen, indem sie mit ihren Urteilen Normen konkretisieren und damit Rechtssicherheit schaffen. Die Kritik an der ‚technischen' Qualität der Gesetze vernachlässigt häufig, dass Mängel wie unklare und weit zu interpretierende Rechtsbegriffe und Einzelvorschriften meist nicht die Folge eines schlecht ausgeübten ‚Handwerks' durch Ministerialbeamte sind, sondern die Ergebnisse politischer Kompromiss- und Mehrheitsbildungsprozesse.
- *Inhaltliche Qualität:* Unter diese Kategorie fallen Klagen über einen schlecht informierten Gesetzgeber, der weder vorhandenes Wissen über Wirkungszusammenhänge in einem Regelungsfeld ausreichend nutzt, noch in genügendem Ausmaß eigene Untersuchungen über die zu erwartenden Regelungsfolgen anstellt. Dazu gehört Kritik an den unzureichenden Konsultationsmechanismen im Rechtsetzungsprozess, an mangelnden Rückkopplungsmechanismen zwischen den Akteuren der Normformulierung, des Vollzugs und den Normadressaten sowie aus der Perspektive des Gesamtsystems an den vorherrschenden Prinzipien der selektiven Perzeption von Problemen sowie der negativen Koordination. Denn das hat zur Folge, dass Synergieeffekte nicht genutzt werden, suboptimale Lösungen strukturell begünstigt werden und die Regelungseingriffe der verschiedenen Teileinheiten des Gesamtsystems sich nicht systematisch gegenseitig ergänzen und unterstützen, sondern manchmal sogar gegenläufig sind (siehe z.B. Pfeiffer/Faller 1997).
- *Materieller Regelungsinhalt:* Die Kritik am konkreten Regelungsinhalt spiegelt häufig schlicht und einfach widerstreitende Interessen verschiedener gesellschaftlicher Akteure wider und wird in der Regel von denjenigen Gruppen geäußert, die ihre Interessen nicht in ausrei-

chendem Maße integriert sehen. Neben dieser konkreten, durch Interessen oder Ideologien motivierten Kritik gibt es auf einer höheren Abstraktionsebene einen Diskurs darüber, inwieweit das Potential zur Einflussnahme und Interessenvertretung für verschiedene gesellschaftliche Gruppen in gleichem oder eben nicht in gleichem Maße besteht.[7] Kritisiert wird meist, dass gut organisierte, ressourcenstarke Interessenverbände mit langjährigen Kontakten zu ‚ihrer' Fachverwaltung und ‚ihren' Fachpolitikern deutlich mehr Einfluss auf die Ausgestaltung neuer Regelungen nehmen können als weniger gut organisierte, ressourcenarme Gruppen, wie z.B. Arbeitslose.[8] Die Einbindung verschiedener Betroffenengruppen in einer frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses ist einerseits sinnvoll, weil dadurch die Informationsbasis der Ministerialbeamten verbreitert wird. Andererseits ist speziell die frühe und einseitige Einbindung bestimmter gesellschaftlicher Interessen und die Exklusion anderer Gruppen von Normadressaten ein aus demokratietheoretischer Sicht problematisches Thema (siehe z.B. Rohwetter 2005).

Alle vier dargestellten Kategorien der Gesetzgebungs- bzw. Regulierungskritik spiegeln sich in normativen Verlautbarungen, politischen und wissenschaftlichen Diskursen sowie in konkreten Entscheidungen und Maßnahmen des einleitend beschriebenen Reformbereiches bessere Regulierung wider.

Die forschungsleitende Fragestellung dieser Arbeit bezieht sich auf die dritte Kategorie der Gesetzgebungskritik, nämlich auf die Kritik an der mangelhaften Berücksichtigung vorhandenen Wissens über das Gesamtsystem Gesellschaft sowie die unzureichende Nutzung von Verfahren zur Wissensgenerierung durch die mit der Erarbeitung von Rechtsvorschriften betrauten Akteure in der Exekutive (Ministerialverwaltung, ggf. Personal von Agencies). Dass Ministerialbeamte und andere administrative Akteure, die Aufgaben der Regelungsvorbereitung ausüben, zum Teil erheblichen Einfluss auf den Inhalt von Rechtsentwürfen ausüben können, ist in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung schon lange bekannt (Müller 1986). Man spricht von einer Vorentscheidungsmacht der Ministerialbeamten, die insbesondere in eher technischen

7 Zur Notwendigkeit der Integration schwach organisierter Interessen in die Politikformulierung siehe z.B. Mayntz/Scharpf 1973: 122ff.

8 Zur Theorie der ungleichen Vertretung gesellschaftlicher Interessen in der Entscheidungsarena vgl. Olson 1965; zu den unterschiedlichen Sichtweisen auf die Rolle der Verbände als Unterstützer oder Blockierer des demokratischen Staates vgl. Streeck 1999.

und nicht auf der Agenda der Medien und/oder der politischen Spitze stehenden Regelungsbereichen zum Tragen kommt. Bereits Max Weber charakterisierte den Informationsvorsprung der Bürokraten gegenüber den Politikern als ein wesentliches Machtmittel der Verwaltung (Weber 1972: 128f).

Reformbemühungen zur Verbesserung der Gesetzesqualität (im Sinne einer verstärkten Generierung und Nutzung von Sachwissen) zielen aufgrund der großen Bedeutung administrativer Akteure für die Ausgestaltung von Regelungsentwürfen häufig auf die Verbesserung der Strukturen und Prozesse in der (Ministerial-)Verwaltung ab. Vorschriften zur Analyse und Darstellung von Gesetzesfolgen, teilweise verknüpft mit Konsultationspflichten bestimmter Akteure im Rechtsetzungsprozess, stellen einen weit verbreiteten Lösungsansatz dar. Diese Vorschriften zielen darauf ab, Ministerialbeamte zu einer strukturierten Folgenanalyse und zur Herstellung von Transparenz über die Ergebnisse dieser Analyse zu verpflichten, um politischen Entscheidungsträgern eine bessere Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen. Es sind also zwei grundsätzliche Ziele mit Maßnahmen zur Folgenabschätzung verbunden: 1) eine Begrenzung des Machtpotentials der Ministerialbürokratie durch Reduzierung ihres Informationsvorsprungs und 2) eine Optimierung der Wissensnutzung im Rechtsetzungsprozess zu Gunsten einer möglichst hohen Qualität des Endproduktes (des Gesetzes).

Wie bereits erwähnt, gelten die Bemühungen zur systematischen Integration von Folgenabschätzungen in den Rechtsetzungsprozess in den letzten Jahrzehnten in vielen europäischen Ländern als nur begrenzt erfolgreich. Empirische Untersuchungen hierzu sind allerdings rar gesät. Die wenigen vorhandenen Studien setzten sich meist nur mit einer kleinen Stichprobe auseinander oder beschränkten sich auf internationale Vergleiche der Reformansätze auf Ebene der formalen Institutionalisierung. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich vor diesem Hintergrund am Beispiel zweier westeuropäischer Länder (Deutschland und Schweden) mit der Frage, ob die These eines Implementationsdefizites für Vorschriften zur Folgenabschätzung trotz des aktuellen Reformbooms um eine ‚bessere Rechtsetzung' (weiterhin) zutreffend ist. Auch wenn für die meisten Staaten eine Implementationslücke konstatiert wird, variiert die Performanz von Land zu Land erheblich. Es soll deshalb über die erste Frage hinausgehend untersucht werden, von welchen Faktoren der Grad der Implementation von Maßnahmen zur Folgenabschätzung abhängt und wie sich Implementationsunterschiede erklären lassen.

Während die Generierung von politikfeldübergreifenden, repräsentativen Daten zum Implementationsgrad von Folgenabschätzungen in Deutschland und

Schweden eine empirische Forschungslücke schließt, knüpft die Frage nach Erklärungsansätzen für Implementationsunterschiede im deutschen Wissenschaftskontext vor allem an Untersuchungen von Mayntz und Scharpf aus den 1970er und frühen 1980er Jahren an (Mayntz/Scharpf 1973; Mayntz 1980). In neuerer Zeit bilden die vergleichenden Untersuchungen zur Implementation von Folgenabschätzungen in Europa von Radaelli (2005, 2007a,c), Jacob et al. (2008) und Hertin et al. (2007, 2009) sowie die Berichte der OECD, die Evaluationen der nationalen Rechnungshöfe und die Auftragsevaluationen zum Impact Assessment System der EU (TEP 2007) wichtige Anknüpfungspunkte. Insgesamt ist für diese Studien ein gewisses Theoriedefizit zu konstatieren. Eine positive Ausnahme bilden die Bemühungen von Radaelli und De Francesco im Hinblick auf eine bessere theoretische Fundierung (Policy-Learning, Regulatory State) der häufig stark normativ gefärbten und technokratischen RIA-Forschung (Radaelli/De Francesco 2007). Im Unterschied zur vorliegenden Arbeit gehen die meisten existierenden Studien von dem normativen Bild einer RIA aus und prüfen dann anhand von Analysen der institutionellen Verankerung und formalen Vorschriften (z.B. Jacob et al. 2008) und/oder mit Hilfe von Fallstudien und/oder Experteninterviews die Anwendung des Instrumentes (z.B. Meuwese 2008). Einschätzungen zu den Ursachen von Implementations- oder Nutzungsdefiziten basieren häufig auf eher kontextunabhängigen Faktoren wie z.B. Zeit- oder Ressourcenknappheit, fehlende oder zu schlechte Unterstützungsmaterialien und mangelnde Fortbildung des Personals (z.B. Rennings et al. 2009) sowie auf Organisations- und Institutionalisierungsfragen im engeren Sinne, während das Gesamtsystem der Politikformulierung mit den daraus resultierenden Rationalitäten, Zwängen und Anreizmechanismen in unterschiedlichen Staaten oft nur oberflächlich einbezogen wird. Dieser Fakt spiegelt sich darin wider, dass Forschung zu Folgenabschätzungen bisher nur selten an die Ergebnisse der Policy-Forschung, insbesondere der Evaluations- und Implementationsforschung anknüpft.

Die vorliegende Arbeit will deshalb keine ‚normative Instrumentenforschung' betreiben, sondern einen substantiellen Beitrag zur Policy-Forschung im Bereich der Meta-Regulierung zu leisten. Der institutionelle Kontext der Politikformulierung ist dabei von entscheidender Bedeutung, um zu verstehen, unter welchen Bedingungen und auf welche Art und Weise Vorschriften zur Meta-Regulierung (hier: Vorschriften zur Folgenabschätzung) umgesetzt werden. Instrumente wie GFA und SKM werden in der Regel formal im Rechtsetzungsprozess verankert, indem Anforderungen an die Darstellung von Gesetzesfolgen, z.B. im Rahmen von Regierungsvorlagen, formuliert werden. Diese Anforde-

rungen können in variierendem Grade rechtlich institutionalisiert sein. Während eine formale Regelung dieser Aspekte im Rahmen von Gesetzen international eher die Ausnahme ist, ist die Verankerung von Vorschriften zur Folgenabschätzung in Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften durchaus üblich. Ergänzend (und manchmal auch ausschließlich) sind Regeln zur Darstellung von Gesetzesfolgen meist in verschiedenen Handbüchern, Checklisten oder anderen Arten von Unterstützungsdokumenten abgefasst.

Die Untersuchung der Fragestellung nach den wesentlichen Einflussfaktoren auf die Implementation von Folgenabschätzungen im Rechtsetzungsprozess erfolgt in der vorliegenden Arbeit ausgehend von den formalen Vorschriften zur Folgenabschätzung in Deutschland und Schweden. Referenzobjekt der Analyse sind also nicht die eingangs erwähnten ‚Instrumente' GFA und SKM, sondern die in Rechtsnormen und/oder offiziellen Handbüchern oder Checklisten festgeschriebenen Vorgaben zur Darstellung von Gesetzesfolgen.[9] Die zentrale Bedeutung von GFA und SKM im aktuellen Reformdiskurs ist jedoch der wesentliche Auslöser dafür, sich mit der alten Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer standardmäßigen Integration von Verfahren zur Wissensgenerierung verbunden mit der Verpflichtung, die gewonnenen Erkenntnisse an die politischen und administrativen Entscheidungsträger weiterzugeben, zu beschäftigen.

Zu betonen ist, dass sich dieses Buch ausschließlich mit der Darstellung von Gesetzesfolgen durch Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung beschäftigt. Die ebenfalls interessante Frage nach der Nutzung dieser Informationen durch die Regierung und durch die Legislative wird nur insoweit tangiert, als dass die Auswirkungen von Nutzungserwartungen auf das Interesse einzelner Akteure an der Implementation von Vorschriften zur Folgenabschätzung thematisiert werden. Der parlamentarische Gesetzgebungsprozess wird weitgehend ausgeklammert. Die Legislative spielt in dieser Forschungsarbeit nur dann eine Rolle, wenn das Machtverhältnis von Regierung und Parlament sowie die Informationsasymmetrien zwischen Exekutive und Legislative (sowie die Anreize der Exekutive, diese zu verringern) im Hinblick auf die forschungsleitenden Fragestellungen diskutiert werden.

9 Nicht einbezogen werden spezifische Maßnahmen zur Folgenabschätzung im Umweltbereich (Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung in Deutschland, miljökonsekvensbeskrivningar in Schweden), da sich diese weniger auf Gesetze, sondern auf Planungs- und Genehmigungsvorhaben (Umweltverträglichkeitsprüfung) bzw. eine übergeordnete Programmplanung (Strategische Umweltprüfung) beziehen. Ebenfalls nicht betrachtet werden die Technikfolgenabschätzungen im Auftrag des Deutschen Bundestages, da der Fokus der Arbeit auf der Gesetzesvorbereitung in der Ministerialverwaltung liegt.

1.4 Fallauswahl

Für die Fallauswahl war ausschlaggebend, dass es sich um zwei EU-Mitgliedsstaaten mit ähnlichen Inhalten in den formalen Regeln zur Folgenabschätzung handeln sollte, für welche möglichst große Differenzen hinsichtlich des Implementationsgrades von Vorschriften zur Folgenabschätzung erwartet werden konnten. Die Fallanalyse von zwei Ländern mit hoher Differenz in Bezug auf die zu erklärende Variable (Implementation von Vorschriften zur Folgenabschätzung) zielt darauf ab, die nicht verallgemeinerungsfähigen Resultate der Länderstudien gegeneinander spiegeln zu können. Durch dieses Vorgehen sollen Erkenntnisse gewonnen werden, die einerseits die reale Komplexität der Fälle und der systemischen Zusammenhänge nicht so stark reduzieren, wie das bei quantitativen Studien üblicherweise der Fall ist, es aber andererseits ermöglichen, auf Basis theoretischer Erkenntnisse vom konkreten Fall zu abstrahieren. Das auf diese Art und Weise gewonnene Wissen ist zwar im strengen wissenschaftstheoretischen Sinne nicht verallgemeinerbar, nach Auffassung der Autorin ist das Vorgehen jedoch adäquat für die Generierung von fundierten Erkenntnissen über die beiden Fälle und es leistet darüber hinaus einen Beitrag zur vergleichenden Systemforschung, insbesondere zum Verständnis der wichtigen Stellschrauben bei der Implementation von Meta-Regulierungs-Vorschriften in den Rechtsetzungsprozess. Über die genannten Faktoren hinaus spielten forschungspragmatische Gründe (Sprachkenntnisse und Feldzugang) bei der Fallauswahl eine Rolle.

Alle genannten Kriterien treffen auf die ausgewählten Untersuchungsobjekte Deutschland und Schweden zu. Beides sind EU-Mitgliedsstaaten und in beiden Ländern wurden zwischen 1995 und 2000 unter dem Reformlabel GFA (in Schweden: ‚konsekvensutredning' bzw. Simplex-Analyse als eine Form der KMU-Folgenabschätzung) die bereits vorher existierenden Regelungen zur Folgenabschätzung im Rechtsetzungsprozess in ähnlicher Art und Weise erweitert und verändert (siehe Kap. 2.1.4 und 2.2.7). Zusätzlich ergänzte man diese Reformbemühungen in Schweden ab 2003 und in Deutschland ab 2006 durch die Einführung der Bürokratiekostenabschätzung mit dem SKM.

Die Erwartung eines unterschiedlichen Implementationsgrades von Vorschriften zur Folgenabschätzung in Deutschland und Schweden basierte auf vorhandenen Einschätzungen von Experten und auf einigen wenigen Evaluationen sowie auf wissenschaftlichen Arbeiten zur Gesetzesvorbereitung in den beiden Ländern. Für den Fall Schwedens erwartete die Autorin einen höheren Implementationsgrad als für Deutschland, weil Schweden traditionell als ein Land

gilt, in dem Gesetze besonders sorgfältig vorbereitet werden und wo Folgenabschätzungen und Verfahren zur Herstellung von Transparenz über konkurrierende Einschätzungen verschiedener Stakeholder fest im Politikformulierungsprozess verankert sind. Eine besondere Rolle spielt hierbei das schwedische Kommissionswesen. In Schweden werden größere Gesetzgebungsvorhaben in der Regel nicht schwerpunktmäßig innerhalb der Ministerialverwaltung vorbereitet, sondern es werden zu deren Erarbeitung staatliche Untersuchungskommissionen eingesetzt, welche relativ unabhängig von der Regierung agieren können und im Vorfeld der Rechtsetzung umfassende Recherchearbeiten durchführen und alternative Lösungsmöglichkeiten im Hinblick auf deren Vor- und Nachteile bewerten (OECD 2007). Am Ende ihrer durchschnittlich zweijährlichen Arbeit legt jede Kommission ein Gutachten vor, welches publiziert wird und eine wichtige Grundlage für die weitere Rechtsetzungstätigkeit der Ministerialverwaltung darstellt (s.a. Kap. 2.2.3).

Deutschland mit seiner formalisierten Regelungskultur, einem hohen Grad an Politikverflechtung im föderalen System und einem geschlossenen System der Regelungsvorbereitung (Kernaufgabe der Ministerialverwaltung, abgeschottete und intransparente Prozesse der Beteiligung und der Wissensgenerierung) gilt als ein Land, in dem bisherige Versuche zur Verbesserung der Darstellung von Gesetzesfolgen weitgehend gescheitert sind.[10] Nennenswert sind die 1984 eingeführten „Blauen Prüffragen“ (Kap. 2.1.4) und die bereits erwähnten Innovationsbemühungen der letzten Jahre unter dem Label der GFA (Sachverständigenrat Schlanker Staat 1998, Bundesrechnungshof 2004, OECD 2004a).

Ob diese Annahmen über einen hohen Implementationsoutput in Schweden und einen geringen Umsetzungsgrad in Deutschland tatsächlich zutreffen, wurde bisher nicht in umfassender Art und Weise empirisch geprüft. Insbesondere lagen bisher keine Daten darüber vor, ob und in welchem Ausmaß Differenzen zwischen den verschiedenen materiellen Folgenabschätzungsanforderungen vorliegen (z.B. Darstellung von Haushaltsauswirkungen, Darstellung von Kosten für KMU, Darstellung von Alternativen) und wie diese zu erklären sind. Dieses Empiriedefizit soll durch die vorliegende Studie verringert werden.

10 Aufgrund der komparativen Anlage des Buches wird ausschließlich die Bundesebene betrachtet.

1.5 Aufbau des Buches und Methodologie

Im Folgenden wird der Aufbau des Buches erläutert, gleichzeitig werden wesentliche Merkmale des methodischen Vorgehens erklärt.

Während im ersten, einleitenden Kapitel eine kurze Einführung in das Forschungsthema gegeben und das Untersuchungsdesign dargestellt wurden, enthält das zweite Kapitel eine ausführliche Darstellung und Charakterisierung der Rechtsetzung in Deutschland und Schweden. Es wird sowohl auf formale und reale Merkmale des Rechtsetzungsprozesses als auch auf elementare Strukturmerkmale der Politikformulierung eingegangen. Besonderes Augenmerk gilt den an der Formulierung von Gesetzentwürfen beteiligten Akteuren und deren Einflussmöglichkeiten. Die Darstellungsweise entspricht einer dichten Fallbeschreibung, d.h. die einzelnen Charakteristika der Rechtsetzung werden nicht analytisch getrennt und vergleichend abgehandelt, sondern es werden der deutsche und der schwedische Fall jeweils gesondert beschrieben. Auf diese Art und Weise kann der Komplexität der Systeme am besten Rechnung getragen werden. Damit einhergehend besteht das Ziel von Kap. 2 darin, die zentralen Merkmale der Politikformulierung bzw. die Gesetzgebung in beiden Ländern herauszuarbeiten und dem Leser die wesentlichen Grundlagen für das Verständnis der nachfolgenden empirischen Analyse und der Diskussion der Hypothesen zu vermitteln. Zudem wird ein deskriptiv gehaltener historischer Überblick über Reformen zur besseren Rechtsetzung in beiden Ländern seit Anfang der 1970er Jahre als Hintergrundinformation zur Einordnung der aktuellen Reformbemühungen gegeben. Kap. 2 endet mit einer zusammenfassenden Gegenüberstellung der Rechtsetzung in Deutschland und Schweden, wobei wichtige Gemeinsamkeiten und Unterschiede noch einmal kurz benannt werden. Methodische Basis der Systembeschreibungen in Kap. 2 bilden umfangreiche Literaturrecherchen, Dokumentenanalysen (für formale Vorgaben: Rechtstexte, interne Vorschriften und Regierungsdokumente) und Experteninterviews mit Ministerialbeamten[11] in Deutschland und Schweden.

Das dritte Kapitel enthält eine ausführliche Beschreibung der empirischen Ergebnisse zur Implementation von Vorschriften zur Folgenabschätzung in Deutschland und Schweden. Die primärempirische Untersuchung des Imple-

11 Der Begriff „Ministerialbeamte“ wird im Folgenden als Sammelbegriff für alle im höheren Dienst tätigen Mitarbeiter/innen in Bundesministerien und für die äquivalenten schwedischen Mitarbeiter/innen der Kanzlei der Ministerien benutzt. In der Begriffsverwendung in dieser Arbeit bezieht er sich nicht nur auf Berufsbeamte, sondern auch auf Angestellte. Im schwedischen System gibt es keinen Beamtenstatus wie in Deutschland.

mentationsgrades von Vorschriften zur Folgenabschätzung in Deutschland und Schweden erfolgt ausgehend von den formalen Anforderungen an eine Darstellung von Folgenaspekten im Zusammenhang mit Gesetzentwürfen der jeweiligen nationalen Regierungen. Im deutschen Fall hat eine Darstellung der Gesetzesfolgen im Rahmen der Gesetzesbegründung und in zusammenfassender Art und Weise auf dem Gesetzesvorblatt zu erfolgen, während Folgenaspekte in Schweden üblicherweise in den Propositionen der Regierung an den Reichstag beschrieben werden. Diese Propositionen basieren oft auf den Vorarbeiten von Kommissionen, so dass die Ergebnisse der Folgenabschätzungen der Kommissionen im Rahmen der Regierungsvorlagen meist noch einmal zusammenfassend dargestellt werden. Der Untersuchungszeitraum ist das Jahr 2006. Um belastbare Daten für eine größere Zahl von Fällen zu generieren, führte die Autorin eine Vollerhebung im Untersuchungszeitraum durch, d.h. alle Gesetzentwürfe der Bundesregierung (bzw. der Regierungsfraktionen) und alle Propositionen der schwedischen Regierung aus dem Jahr 2006 wurden daraufhin geprüft, ob und mit welchem Informationsgehalt Vorschriften zur Darstellung von Gesetzesfolgen erfüllt wurden oder nicht. Ergänzend zur primärempirischen Erhebung wertete die Autorin sekundärempirisches Material aus. Hauptziel dieses Vorgehens war es, Aussagen über die landesspezifischen Entwicklungen (Kontinuitäten und Veränderungen) in der Darstellung von Gesetzesfolgen im Zusammenhang mit den Reformbemühungen seit Mitte der 1990er Jahre treffen zu können. Da sich zeigte, dass die Datenlage für Schweden wesentlich besser war als für Deutschland, wurden für den deutschen Fall weiterführende eigene Erhebungen durchgeführt.[12] Im Ergebnis der empirischen Untersuchungen zum Implementationsgrad von Vorschriften zur Folgenabschätzung bestätigt sich die Ausgangsannahme, dass Vorschriften zu Folgenabschätzung in Schweden in höherem Maße implementiert sind als in Deutschland. Es zeigt sich aber auch für den schwedischen Fall eine deutlich erkennbare Implementationslücke. Für beide Länder ergeben sich hinsichtlich des Implementationsgrades erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen materiellen Folgenaspekten (siehe Kap. 3.4). Ergänzend führte die Autorin sowohl für Deutschland als auch für Schweden stichprobenartige Untersuchungen von Gesetzentwürfen aus den 1970er Jahren durch, um langfristige Entwicklungen in der Praxis der Folgendarstellung sichtbar zu machen (siehe Kap. 3.5).

12 Analyse von Gesetzentwürfen aus den Jahren 1999 und 2003 (Vollerhebung) im Hinblick auf die Darstellung von Gesetzesfolgen analog zur empirischen Untersuchung für das Jahr 2006.

Kapitel 4 beschäftigt sich mit der Frage, wie die Implementationsunterschiede von Vorschriften zur Folgenabschätzung in Deutschland und Schweden erklärt werden können. Hierfür werden zunächst drei Erklärungshypothesen aus der Theorie des soziologischen Neo-Institutionalismus abgeleitet. Hypothese 1 erklärt Differenzen im Implementationsgrad durch konfligierende Umweltanforderungen, auf welche die Ministerialorganisation(en) mit einer Entkopplung von Formal- und Aktivitätsstruktur reagieren. Hypothese 2 stellt vor allem auf die Bedeutung von Kontrolle und Transparenz für die Ebene (Formal- oder Aktivitätsstruktur) und den Grad der Implementation ab. Hypothese 3 betont die Notwendigkeit der Kompatibilität vorherrschender Denkweisen, Interpretationsmuster und Deutungssysteme mit Reforminhalten für eine erfolgreiche Implementation neuer Verfahren, Methoden und Instrumente. Empirische Grundlage der Hypothesenprüfung (Kap. 4.2. bis 4.4.) sind neben den empirischen Daten aus Kap. 3 umfangreiche Dokumentenanalysen und zahlreiche Experteninterviews mit deutschen und schwedischen Ministerialbeamten und anderen relevanten Reformakteuren.

Im Fazit (Kap. 5) werden die zentralen Erkenntnisse dieses Buches zusammengefasst. Die wesentlichen Argumentationsstränge werden überblicksartig dargestellt und es wird herausgearbeitet, worin der wissenschaftliche Mehrwert der Forschungsarbeit liegt. Abschließend wird der Frage nachgegangen, welche Bedeutung die gewonnenen Erkenntnisse für die Ausgestaltung und die Erfolgsaussichten von Reformbemühungen um ‚bessere Rechtsetzung' in Deutschland und in Schweden besitzen.

2 Exekutive Gesetzesvorbereitung in Deutschland und Schweden

Zur Annäherung an die Forschungsfrage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Integration von Verfahren der Folgenabschätzung in den deutschen und den schwedischen Rechtsetzungsprozess sind Kontextinformationen zur Politikformulierung im Allgemeinen und zur Ausarbeitung von gesetzlichen Regelungen im Besonderen sowie zu essentiellen Merkmalen des politisch-administrativen Entscheidungssystems unabdingbar. Das folgende Kapitel enthält deshalb eine Beschreibung von Akteuren, Prozessen und Strukturen der Gesetzesvorbereitung auf Bundesebene in Deutschland (Kap. 2.1) sowie in Schweden (Kap. 2.2). Das Erkenntnisinteresse und das Hauptaugenmerk der Darstellungen liegen auf der Phase der Entwurfserstellung bis hin zum Kabinettsbeschluss. Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren wird aufgrund des Forschungsfokus dieser Arbeit, der sich auf die Ministerialverwaltung als Vollzugsinstanz von Vorschriften zur Folgenabschätzung richtet, nicht näher betrachtet, Gleiches gilt für Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Parlaments. Darüber hinaus werden die Schwerpunkte der politischen Bemühungen um eine ‚bessere Rechtsetzung' in beiden Ländern seit Ende der 1960er Jahre dargestellt. Das Kapitel endet mit einer vergleichenden Zusammenfassung der wesentlichen Charakteristika der Gesetzesvorbereitung in Deutschland und Schweden (Kap. 2.3).

2.1 Gesetzesvorbereitung in der bundesdeutschen Exekutive: Ein Blick in die ‚black box'

Die vorparlamentarischen Entscheidungsprozesse im politisch-administrativen System der BRD werden in Anlehnung an Eastons Modell des politischen Systems (1953) häufig als ‚black box' bezeichnet, da die Erstellung von Rechtsentwürfen innerhalb der Ministerialverwaltung von nicht involvierten Akteuren nur schlecht nachvollzogen werden kann. Das deutsche System der Gesetzesvorbereitung gilt als abgeschottet.

Koordinations- und Abstimmungsprozesse finden in geschlossenen Netzwerken statt, Beteiligungsverfahren und deren Ergebnisse werden nur selten transparent gemacht. Charakteristisch sind eine Dominanz negativer Koordinationsmechanismen (Scharpf 1993), eine hohe fachliche Spezialisierung der federführenden Einheiten und ein ausgeprägter juristischer Fokus, welcher Fragen der Einpassung ins bestehende Normengefüge und der Verfassungsmäßigkeit einen besonders hohen Stellenwert beimisst. Im Folgenden soll etwas Licht ins Dunkel der ‚black box' der exekutiven Gesetzesvorbereitung gebracht werden. In Kap. 2.1.1 wird zunächst kurz dargestellt, welche Arten von Rechtsvorschriften in Deutschland unterschieden werden und welche Akteure die formalen Entscheidungskompetenzen zur Verabschiedung dieser Vorschriften besitzen. Thematisiert wird auch, inwieweit das in der Einleitung erwähnte Phänomen der Normenflut der Realität entspricht.

2.1.1 Normtypen und Anzahl der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf Bundesebene

Nach der Art der Rechtsquelle lassen sich in Deutschland vier verschiedene Typen von Rechtssätzen unterscheiden, welche in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen: Verfassung, formelle Gesetze, Rechtsverordnungen und öffentlich-rechtliche Satzungen. Verwaltungsvorschriften hingegen sind keine Rechtssätze im juristischen Sinne, da sie per Definition nicht allgemein verbindlich sind, sondern nur verwaltungsinterne Gültigkeit besitzen.

Die Verfassung unterliegt nach Art. 79 Abs. 3 GG einer Ewigkeitsgarantie, d.h. eine Abschaffung des föderalen Systems (der Gliederung des Bundes in Länder), der grundsätzlichen Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder der Grundrechte ist unzulässig. Darüber hinaus sind Verfassungsänderungen nach Art. 79 Abs. 2 GG mit einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat möglich.

Der Gesetzesbegriff wird in ‚formelle Gesetze' und ‚materielle Gesetze' differenziert. Formelle Gesetze sind Rechtsnormen, die von den verfassungsmäßig berufenen Trägern der gesetzgebenden Gewalt (Bundestag und Bundesrat) in einem vom Grundgesetz vorgeschriebenen Verfahren erlassen werden. Gesetzgebung im materiellen Sinne (‚materielle Gesetze') umfasst jeden Erlass von Rechtssätzen mit Außenwirkung. Rechtsverordnungen und Satzungen werden deshalb zwar als Gesetze im materiellen Sinne, nicht jedoch im formellen Sinne bezeichnet. Wenn in der vorliegenden Arbeit von Gesetzen gesprochen

wird, so sind damit Gesetze im materiellen Sinne gemeint. Der Prozess des Zustandekommens von Rechtssätzen (materiellen Gesetzen) wird allgemein als Rechtsetzungsprozess bezeichnet. Der Begriff Gesetzgebungsprozess hingegen bezieht sich üblicherweise ausschließlich auf die Entstehung von formellen Gesetzen.

Formelle Bundesgesetze in Deutschland können entweder Zustimmungs- oder Einspruchsgesetze sein. In welchen Fällen eine Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz erforderlich ist, legt das Grundgesetz fest. Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat kein absolutes Veto einlegen, sondern eine abweichende Position lediglich dadurch zum Ausdruck bringen, dass er – nachdem er ggf. den Vermittlungsausschuss angerufen hat – Einspruch gegen das Gesetz einlegt. Der Einspruch des Bundesrates kann anschließend durch den Bundestag mit absoluter Mehrheit überstimmt werden (suspensives Veto). Der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze hat sich im Laufe der Entwicklung der BRD aufgrund von Unitarisierungstendenzen sowie einer zunehmenden Politikverflechtung (Scharpf 1985, 1994b) im Exekutivföderalismus erhöht und lag vor der Föderalismusreform I, die im Sommer 2006 verabschiedet wurde, bei über 50% (Burkhart/Manow 2006).

Rechtsverordnungen werden im Gegensatz zu formellen Gesetzen nicht von der Legislative, sondern von der Exekutive erlassen. Hierzu muss nach Art. 80 Abs. 1 GG eine spezielle Ermächtigung durch das Parlament vorliegen, deren Inhalt, Zweck und Ausmaß im zugehörigen Gesetz festgelegt wird. Rechtsverordnungen beruhen also auf der Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen von der Legislative auf die Bundesregierung als Kollektivorgan, auf einzelne Bundesminister oder auf Landesregierungen. Nach Art. 80 Abs. 2 GG sind Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers aufgrund des hohen Anteils zustimmungspflichtiger Gesetze auf Bundesebene sowie der Ausführung der meisten Bundesgesetze durch die Länder[13] häufig an die Zustimmung des Bundesrates gebunden.

Öffentlich-rechtliche Satzungen sind Rechtssätze, die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Kreisen, Gemeinden, öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie Hochschulen, Kammern, Sozialversicherungsträger) zur Regelung ihres Aufgabenbereiches mit Wirksamkeit für die ihnen angehörenden

13 Die Ausführung von Bundesgesetzen ist in den meisten Fällen Sache der Länder (entweder als eigene Angelegenheit der Länder nach Art. 84 GG oder im Auftrag des Bundes nach Art. 85 GG). Nur in wenigen, im GG festgelegten Politikbereichen besitzt der Bund einen eigenen Verwaltungsunterbau, der mit der Durchführung von Gesetzen betraut ist (ausführlich siehe z.B. Bach/Jann 2009).