

Bastian Jantz

Bessere Rechtsetzung in Transformationsstaaten

Zusammenfassung

Bessere Rechtsetzung ist seit geraumer Zeit ein etabliertes Konzept der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in OECD-Staaten. Vergleichende Analysen von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* aus Transformations- und Entwicklungsländern sind bis auf einzelne Ausnahmen jedoch bislang kaum vorhanden. Angesichts der Bedeutung des regulativen Rahmens und der potenziellen Herausforderungen, mit denen Programme der *Besseren Rechtssetzung* konfrontiert sind, gibt es einen gesteigerten Bedarf an empirischen Analysen, wie in Transformations- und Entwicklungsländern Reformen der Regulierungssysteme konzeptioniert und implementiert werden.

Dieser Artikel versucht, diese Lücke zu schließen. Dabei werden zunächst das Konzept *Bessere Rechtssetzung* sowie zwei zentrale Instrumente, die Gesetzesfolgenabschätzung und das Standard-Kosten-Modell, dargestellt. Der empirische Teil analysiert in der Folge die Programme der *Besseren Rechtssetzung* in acht Transformationsstaaten.

Schlagnote: Bessere Rechtssetzung, Transformationsstaaten, Gesetzesfolgenabschätzung, Rechtliche Zusammenarbeit

Abstract

Better Regulation in Transition Countries

Better regulation is an established concept of government modernization and administrative reform in OECD during the last decades. But comparative analysis of programs of *Better Regulation* in transition and developing countries are with a few exceptions hardly existing. Given the importance of the regulatory framework and the potential challenges which programs of *Better Regulation* are facing, there is an increased need for empirical analyzes on how reforms of the regulatory systems can be conceptualized and implemented in transition and developing countries.

This article attempts to fill this research gap. In a first step, the concept of *Better Regulation* as well as two key instruments – regulatory impact assessment and the standard cost model – are presented. The empirical part subsequently analyzes the programs of *Better Regulation* in eight transition countries.

Key words: Better Regulation, transition countries, regulatory impact assessment, legal cooperation

1 Einleitung¹

Obgleich Gesetzgebungsprozesse im Einzelfall oftmals konfliktär und umstritten sind, hat sich über die Anforderungen an ein *gutes* Gesetz und dessen Umsetzung in Politik, Verwaltung und Wissenschaft ein Minimalkonsens etabliert. Hierbei bestehen auch keine grundlegenden Unterschiede zwischen OECD-Staaten und Transformationsländern. Im Allgemeinen werden folgende Punkte gefordert:

- Ein Gesetz soll die beabsichtigte Wirkung mit möglichst geringen Eingriffen erzielen.
- Ein Gesetz soll von den Normadressaten akzeptiert werden, um eine entsprechende Befolgung und Nachvollziehbarkeit der rechtlichen Regelung zu gewährleisten.
- Die Kosten der Umsetzung eines Gesetzes sollen möglichst gering gehalten werden. Kosten beziehen sich in diesem Zusammenhang sowohl auf Kosten der staatlichen Verwaltung als auch bei Bürgern und Wirtschaft.

In der Praxis genügen Gesetze selten diesen Anforderungen. Vielmehr kommt es zu unbeabsichtigten Folgen von Regulierungen, aber auch zu Implementationsproblemen.

Dies ist vor allem dann der Fall, wenn eine Vielzahl unterschiedlicher Reformvorhaben und Gesetzesinitiativen die Kapazitäten des Regierungs- und Verwaltungsapparates in hohem Maße beanspruchen. Insbesondere im Zuge von Transformationsprozessen zu einem marktwirtschaftlich und demokratisch ausgerichteten Staatswesen sind zahlreiche Novellierungen bestehender Gesetzgebungen, aber auch die umfassende Neuformulierung gesamter Gesetzesbereiche notwendig geworden. Dasselbe gilt für Prozesse der EU-Annäherung. Werden während der Gesetzesvorbereitung die Gesetzesfolgen unzureichend berücksichtigt, können mittel- und langfristig negative Effekte aufgrund mangelnder Zielerreichung entstehen und kostenträchtige Novellierungen der gesetzlichen Regelung erfordern. Darüber hinaus erzeugen Gesetze, die ihren Regelungszweck verfehlen oder aber unnötige Belastungen erzeugen, bei den Normadressaten (Bürger und Wirtschaft) nicht zu unterschätzende Kosten, denen kein entsprechender Nutzen gegenüber steht.

Will man aus diesen Gründen die Wirksamkeit der Gesetzgebung verbessern, die Akzeptanz erhöhen und die Kosten der Umsetzung gering halten, muss der Prozess der Gesetzesausarbeitung entsprechend strukturiert und reguliert werden. *Bessere Rechtssetzung*, im Englischen meist als ‚*Better Regulation*‘ bezeichnet, hat sich daher als wichtiger Reformbereich der Staats- und Verwaltungsmodernisierung etabliert. Befördert durch die Aktivitäten von internationalen Organisationen wie der OECD, der EU und auch der Weltbank, haben sich Instrumente aus dem Werkzeugkasten von *Besserer Rechtssetzung* rasch in Europa, der weiteren OECD-Welt und inzwischen auch darüber hinaus verbreitet (Radaelli 2007a). Konsens ist dabei 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). Die Logik von *Besserer Rechtssetzung* erfordert somit eine direkte Intervention in das Kerngeschäft von Fachministerien – die Formulierung von Gesetzentwürfen und politischen Programmen – die durch generelle Prozess-Standards gesteuert werden soll.

Bislang existieren unterschiedliche Studien, die sich mit dem Konzept der *Besseren Rechtssetzung* befassen und dabei unterschiedliche Aspekte beleuchten. Diese Studien können grob in vier Kategorien eingeteilt werden (Turnpenney u.a. 2009; Adelle/Weiland 2012):

- Ausgestaltung von Programmen der *Besseren Rechtssetzung* (Design)
- Wirksamkeit dieser Programme (Performanz)
- Verwendung und Nutzung von Informationen und Wissen aus Prozessen der *Besseren Rechtssetzung* (bspw. Folgenabschätzungen) durch Politik und Verwaltung
- Motive, Entscheidungsprozesse und Umsetzung von Programmen der *Besseren Rechtssetzung* als Reformpolitik („politics“)

Trotz dieser umfangreichen Erkenntnisse über Design, Instrumente und praktische Anwendung des Konzeptes der *Besseren Rechtsetzung* beschränkt sich der Großteil der Literatur auf Länder der Europäischen Union bzw. der OECD-Welt (*Staroňová* 2010). Vergleichende Analysen aus Transformations- und Entwicklungsländern sind bis auf einzelne Ausnahmen (*Kirkpatrick/Parker* 2004, *Marusic/Penev* 2015, *Penev/Marusic* 2009; *Staroňová* 2010; *Staroňová* u.a. 2007) dünn gesät. Dies verwundert, da bereits 1994 eine Studie der Weltbank veröffentlicht wurde, die die unzureichende Ausgestaltung von Gesetzen, die Unsicherheiten bei ihrer Anwendung, willkürliche Auslegung, fehlende Durchsetzung, ineffiziente und langsame Verfahren sowie fehlende Unabhängigkeit der Justiz als maßgebliche Entwicklungshindernisse beschreibt, die Handel und Investitionen behindern, die Transaktionskosten erhöhen und Korruption fördern (*World Bank* 1994). Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit stellen somit eine der wichtigsten Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung dar. In dem Maße, in dem fehlende rechtliche Rahmenbedingungen, Steuerungs- und Vollzugsdefizite sowie Korruption als Gründe für das Scheitern entwicklungspolitischer Programme betont werden, verlagert sich das Hauptaugenmerk von den Politikgehalten auf die institutionelle Ausgestaltung des politischen Systems und die Regierungs- und Verwaltungsorganisation. Somit wird die Förderung des *Rechtsstaats* bzw. der ‚rule of law‘ zu einem zentralen Paradigma des entwicklungspolitischen und entwicklungsökonomischen Diskurses (*Riegner/Wischmeyer* 2011). Dabei können drei Bestandteile rechtsstaatlicher Zusammenarbeit unterschieden werden. Diese betrifft erstens die Ebene der Gesetzgebung, in deren Rahmen Reformen des Gesetzgebungsverfahrens insgesamt oder aber die Reform einzelner Gesetzgebungsbereiche gefördert werden. Einen Sonderfall stellen Prozesse internationalisierter Verfassungsgebung und -reformen dar, die vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, Post-Konflikt-Gesellschaften betreffen. Ein weiterer Sonderfall in diesem Zusammenhang ist die Harmonisierung des nationalen Rechtsbestandes mit dem *acquis communautaire* im Rahmen von EU-Assoziierungs- oder Beitrittsprozessen. Zweiter Bestandteil sind Maßnahmen auf der Ebene der Partizipation und Kontrolle des Rechtsetzungsprozess durch die (Zivil-)Gesellschaft sowie des Rechtszugangs und des Rechtsbewusstseins. Dies umfasst beispielsweise die Förderung der Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen (Gewerkschaften, Interessengruppen, NGOs) oder die Förderung bestimmter Berufsgruppen und deren Vertretungen (Anwaltschaft, Anwaltskammern). Zu guter Letzt sind Fördermaßnahmen auf der Ebene der Rechtsanwendung durch Justiz und Verwaltung zu nennen, welche die Stärkung der Justizinfrastruktur oder die Schulung des Justiz- und Verwaltungspersonals umfassen können (*Riegner/Wischmeyer* 2011).

Allerdings können im Rahmen von Reformen der *Besseren Rechtsetzung* insbesondere in Transformationsstaaten unterschiedliche Herausforderungen und Schwierigkeiten erwartet werden. Es ist problematisch, in diese Länder ‚best practice‘-Modelle zu übertragen, die in wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kontexten der entwickelten Länder verwurzelt sind. Die Lücke zwischen bewährten oder idealtypischen Verfahren der *Besseren Rechtsetzung* und den tatsächlichen rechtlichen, administrativen, politischen und wirtschaftlichen Prozessen, die in Transformationsstaaten vorherrschen, bedeutet, dass die Übertragung eines ‚one size fits all‘-Ansatzes nur schwer möglich ist und mitunter sogar zu negativen Wirkungen führen kann. Der Mangel an wesentlichen institutionellen Grundlagen für eine effektive Regulierungspraxis stellt eine weitere Hürde da: Die meisten weniger entwickelten Ländern verfügen nur eingeschränkt über die notwendigen personellen

und finanziellen Ressourcen, die für Programme der *Besseren Rechtssetzung* erforderlich sind. *Bessere Rechtssetzung* erfordert darüber hinaus auch eine Änderung in der Kultur innerhalb des Regierungs- und Verwaltungssystems. Allerdings ist ein Kulturwandel hin zu einem offenen und transparenten Prozess der Politikformulierung und Gesetzgebung im Gegensatz zur Veränderung formeller Regeln und Strukturen oftmals schwieriger und nur inkrementell zu erreichen.

Angesichts der Bedeutung des regulativen Rahmens und der potenziellen Herausforderungen, mit denen Programme der Besseren Rechtssetzung konfrontiert sind, gibt es einen gesteigerten Bedarf an empirischen Analysen, wie in Transformations- und Entwicklungsländern Reformen der Regulierungssysteme konzeptioniert und implementiert werden.

Dieser Artikel versucht, diese Lücke zu schließen. Dabei wird zunächst das Konzept *Bessere Rechtssetzung* sowie zwei zentrale Instrumente, die Gesetzesfolgenabschätzung und das Standard-Kosten-Modell, dargestellt. Der empirische Teil analysiert in der Folge die Programme der *Besseren Rechtssetzung* in acht Transformationsstaaten (siehe Methodik).

2 Das Konzept Bessere Rechtsetzung

Bessere Rechtssetzung wird zumeist in Bezug auf ein Bündel von Instrumenten definiert, das unter anderem Folgenabschätzungen, Konsultationen, Vereinfachung, Verbesserung des Zugangs zu Regulierungen und Erhöhung der Transparenz als wichtigste Elemente umfasst. In jüngster Zeit haben auch Instrumente der Messung von Regulierungskosten (vor allem administrativer Lasten) an Bedeutung gewonnen.

Viele Inhalte und Ziele von *Besserer Rechtssetzung* besitzen bereits eine längere Tradition. So geht es darum, Überregulierung zu vermeiden, die Gesamtzahl der Rechtsvorschriften überschaubar zu halten und die Qualität von Gesetzen zu verbessern. Qualitätsverbesserung bedeutet dabei vor allem, dass der Prozess der Auswahl einer Regelungsalternative auf möglichst umfangreichem Wissen über Effektivität, Effizienz, Folgen und potentielle Problembereiche basieren soll. Dieses Wissen kann durch ex-ante Evaluationen (Gesetzesfolgenabschätzungen), aber auch durch verbesserte Konsultationsverfahren bereitgestellt werden. *Bessere Rechtsetzung* ist ein normatives Konzept, das im Detail politisch mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt wird. *Döhler und Wegrich* (vgl. 2010) identifizieren drei unterschiedliche Problemfelder, auf die durch Ansätze der *Besseren Rechtsetzung* reagiert wird:

- zu viele und zu bürokratische Regulierungen (Zielsetzung: weniger Regulierung);
- Wissensdefizite regulativer Maßnahmen (Ziel: Rationalisierung, Entpolitisierung und Beachtung wissenschaftlicher Expertise im Gesetzgebungsprozess);
- Dominanz spezieller Interessen in Regulierungsprozessen (Ziel: Öffnung des regulativen Entscheidungsprozesses für unterrepräsentierte Interessen).

Radaelli (vgl. 2010) betont darüber hinaus auch den Kontrollaspekt, da durch *Bessere Rechtsetzung* als eine Form der Meta-Regulierung der Regulierungsprozess politikfeldübergreifend durch Regelsetzung strukturiert und gesteuert wird. Dementsprechend wurde *Bessere Rechtsetzung* von *Radaelli* definiert als:

“a set of centrally imposed rules designed to structure the key stages of the regulatory process [...] with the aim of achieving certain improvements in regulatory performance (e.g. targets of burdens reduction, cost-effective regulation, increased reliance on market-friendly alternatives to regulation, etc.)” (vgl. 2007a, S. 196).

Im Kern geht es um die *Regulierung der Regulierer* bzw. um die Kontrolle der rechtsetzenden Akteure durch Regierungszentralen, Kernexekutive, Parlament oder Kontrollgremien wie beispielsweise Rechnungshöfe. Dabei besteht in der zentralen Durchsetzung von Standards des Policy-Making der wesentliche Neigkeitswert von *Besserer Rechtsetzung*:

“[...] better regulation brings regulation within government to another level: here we have standards set by a central unit (in the cabinet office, department for trade and industry, and/or the Ministry of Finance), and the ‘regulated bodies’ are departments” (Radaelli 2007b, S. 14).

Bestandteil dieser Standardsetzung sind oftmals auch spezialisierte Einheiten innerhalb des Regierungsapparates oder aber extern besetzte Gremien, die die Umsetzung von Maßnahmen der *Besseren Rechtsetzung* begleiten und kontrollieren, wie beispielweise das ‚Regulatory Impact Assessment Board‘ der Europäischen Kommission, das ‚Regulatory Policy Committee‘ in Großbritannien oder der Nationale Normenkontrollrat in Deutschland.

Wie für Reformkonzepte und -schlagwörter üblich, ist *Bessere Rechtsetzung* in der Praxis nicht trennscharf von verwandten Konzepten abzugrenzen, die wichtigsten sollen hier kurz genannt werden:

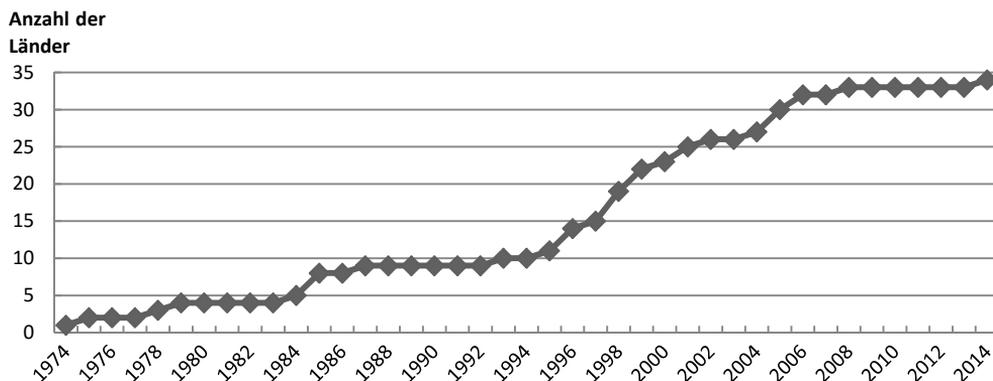
- Unter Rechtsvereinfachung werden in der Praxis Maßnahmen zur Deregulierung verstanden, aber auch Konsolidierungen und Bemühungen zur Verfahrensbeschleunigung.
- Rechtsbereinigung meint die Abschaffung veralteter oder unnötiger Rechtsnormen. Rechtsbereinigungen finden regelmäßig statt, werden meist im Rahmen von Bürokratieabbauprogrammen initiiert und manchmal durch Kommissionen unterstützt.
- Das Konzept einer evidenzbasierten Politik, welches von der britischen Regierung Ende der 1990er Jahre propagiert wurde, weist ebenfalls viele Parallelen zu *Besserer Rechtsetzung* auf, umfasst aber auch weiterführende Fragen des staatlichen Wissensmanagements.

Im Folgenden sollen zwei Instrumente näher beschrieben werden, die zu zentralen Bestandteilen von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* avanciert sind: die Gesetzesfolgenabschätzung und die Messung von Bürokratiekosten mit dem Standardkosten-Modell (Coletti/Radaelli 2013; Lodge/Wegrich 2009).

2.1 Gesetzesfolgenabschätzung

Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) kommen ursprünglich aus den USA, wo sie bereits in den 1970er-Jahren unter der Bezeichnung ‚Regulatory Impact Assessment‘ eingeführt wurden und seitdem von unabhängigen Regulierungsagenturen produziert werden. In Europa hingegen werden Folgenabschätzungen nicht von nachgeordneten Behörden, sondern in der Kernexekutive (Ministerien oder Generaldirektionen der Europäischen Kommission) durchgeführt. Insbesondere auf EU-Ebene ist es auch durchaus üblich, Folgenabschätzungs-Studien an Externe zu vergeben. Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die Verbreitung von Gesetzesfolgenabschätzungen in OECD-Staaten im Zeitverlauf.

Abbildung 1: Verbreitung der GFA



Quelle: OECD 2012 <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/riahtm>

Grundsätzliches 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.² Regierung und Parlament sollen 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), 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.

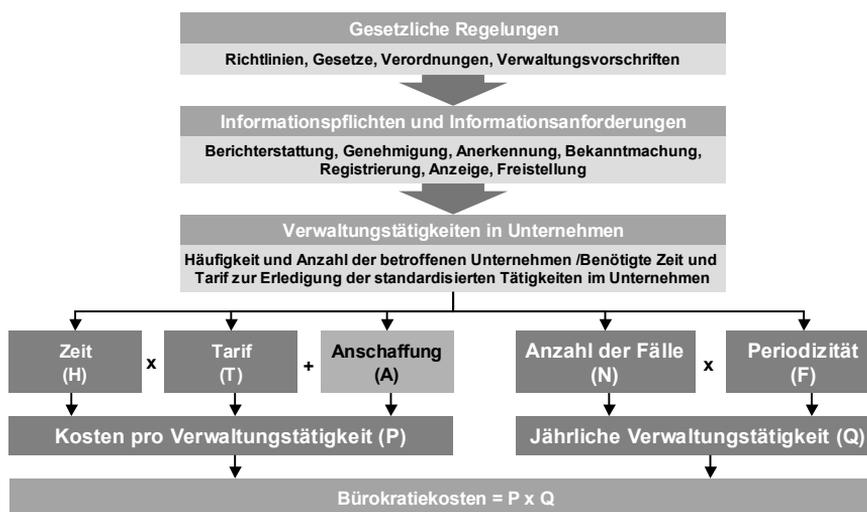
In der Anwendungspraxis hat sich gezeigt, dass Folgenabschätzungen häufig nur formal oder mit erheblichen Defiziten behaftet realisiert werden (*Veit* 2010), dass ihre Durchführung meist erst spät im Rechtsetzungsprozess erfolgt und dass ihre Ergebnisse eher der Rechtfertigung bereits getroffener Entscheidungen als einer offenen Alternativendiskussion dienen (*Hertin* u.a. 2009). Ursachen hierfür sind politischer Zeitdruck, die Dominanz von Interessen und Verhandlungen in der Politikformulierung, aber auch die Tatsache, dass ex-ante Prognosen sehr schwierig zu entwickeln und selten eindeutig sind. Zudem ist eine umfassende, konsistente GFA nur schwer in das existierende System der Politikformulierung zu integrieren, in dem Folgenabschätzung in der Regel dezentral durch verschiedene Akteure erfolgt (das Umweltministerium schätzt die Folgen für die Umwelt ab, das Finanzministerium kümmert sich um die Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte etc.).

2.2 Standardkosten-Modell

Die Bürokratiekostenabschätzung mit dem Standardkosten-Modell (SKM) wurde in den 1990er-Jahren in den Niederlanden entwickelt. In der Folge verbreitete sich das Instrument isomorph über ganz Europa, mittlerweile existiert kaum ein Land, das nicht in der einen oder anderen Form das Standardkosten-Modell anwendet.

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 zu dem mit der Erfüllung staatlicher Informationsanforderungen verbundenen Zeit- und Kostenaufwand. Die Daten werden anschließend 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 (vgl. Grafik). In ähnlicher Art und Weise kann das Verfahren auch für andere Zielgruppen (Bürger oder die öffentliche Verwaltung) angewandt werden.

Abbildung 2: Berechnungsschema des Standardkosten-Modells



Quelle: Eigene Darstellung.

Das SKM kann sowohl im Rahmen eines laufenden Gesetzgebungsvorhabens eingesetzt werden (ex-ante), um unnötige Bürokratie zu vermeiden, oder aber auf bestehende Gesetze (ex-post), um den zielgerichteten Abbau von Bürokratie zu befördern. Ex-post ist dies oftmals mit einem konkreten Reduktionsziel verbunden (Reduzierung der bestehenden Bürokratiekosten um XX %). Mittlerweile hat eine Weiterentwicklung des SKM stattgefunden. Neben der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Messung administrativer Lasten auf Bürger (Jann u.a. 2009) und interne Verwaltungsprozesse wird das Modell mittlerweile nicht nur zur Kostenmessung von Informationspflichten, sondern des gesamten Erfüllungsaufwandes verwendet. Der Erfüllungsaufwand umfasst neben den Bürokratie-

tiekosten sämtliche Kosten, die den Adressaten aus den inhaltlichen Vorgaben einer Regelung entstehen.

Das Standardkosten-Modell hat sich zwar mittlerweile als eigenständiges Instrumentarium etabliert, ist jedoch nicht ohne Kritik geblieben. Einerseits wird bemängelt, dass die Reduktion von Bürokratiekosten hinter den Erwartungen zurückbleibt und selbst wenn Entlastungen erfolgen, diese für den einzelnen Normadressaten kaum spürbar sind (*Coletti/Radaelli* 2013). So verlief die Identifizierung von Bürokratieabbaumaßnahmen in bereits bestehenden Rechtsvorschriften oftmals recht schleppend. Hier erlitt der Bürokratieabbau mit dem *unpolitischen* Fokus auf Informationspflichten und einem hohen Anspruch an Objektivierbarkeit durch die Verwendung der SKM-Methode ein ähnliches Schicksal wie die meisten Vorgängerprogramme z.B. die Rechtsbereinigung. Obwohl Bürokratieabbau auf einer abstrakten und symbolischen Ebene ein gesamtgesellschaftliches Konsenssthema ist, treffen konkrete Abbaumaßnahmen meist auf den Widerstand derjenigen Akteure, die von den betreffenden Regulierungen profitieren. Die übliche Folge: Am Ende wurden nur wenig neue Abbaumaßnahmen tatsächlich durchgesetzt, stattdessen wurden die Bürokratieabbauziele v.a. mit Maßnahmen erreicht, die sich ohnehin bereits im Umsetzungsprozess befanden und nun das Label Bürokratieabbau erhielten (*Jantz/Veit* 2011).

Grundlegender ist angemerkt worden, dass die einseitige Fokussierung auf den Kostenaspekt die qualitative Dimension *Besserer Rechtsetzung* ignoriert.

“[...] the SCM (Standard Cost Model) policy boom has resulted in the emergence of a European policy community that has institutionalised a specific interpretation of better regulation as a project dealing with regulatory quantity rather than the broader regulatory quality agenda associated with the improvement of the evidence base of regulatory decisions, accountability structures and transparency. In that sense the SCM has crowded out quality oriented better regulation reform related to impact assessment, consultation, etc.” (*Wegrich* 2009b, S. 21).

Gerade diese Beschränktheit des Instrumentes wird jedoch auch als dessen spezifische Stärke betrachtet, da es den Regulierungsskeptikern innerhalb von Politik und Verwaltung die Chance einer argumentativen und politischen Aufrüstung gegenüber Regulierungsbefürwortern bietet (*Jann/Wegrich* 2008). Anstatt sich über den immer unsicheren und schwer zu quantifizierenden Nutzen einer Regulierung zu streiten, wird die Auseinandersetzung anhand der Bürokratiekosten geführt und somit eine Abwägung zwischen politischer Notwendigkeit der Regulierung und den damit verbundenen direkten Belastungen ermöglicht. Aus dieser Perspektive versucht das vermeintlich *unpolitische* Verfahren der Bürokratiekostenmessung nicht, die politische Auseinandersetzung um die Regulierungsoptionen und -mittel zu ersetzen.

„Es geht also gerade nicht um Ent- oder Depolitisierung politischer Auseinandersetzungen durch überlegene „fachliche“ Argumente, sondern um eine systematische Veränderung der Interessengewichtung in den regulierungspolitischen Auseinandersetzungen.“ (*Jann/Wegrich* 2008, S. 69).

Trotz dieser durchaus durchwachsenen Bilanz der beiden zentralen Instrumente von *Besserer Rechtsetzung* haben sich seit Ende der 1990er-Jahre Programme der *Besseren Rechtsetzung* wie ein „Buschfeuer“ (*Döhler/Wegrich* 2010, S. 39) in den OECD-Staaten verbreitet und inzwischen auch die Transformations-, Schwellen- und Entwicklungsländer erreicht. Daher stellt sich die Frage nach den Motiven für die Verabschiedung und Implementation von Programmen der *Besseren Rechtssetzung*, die im folgenden Abschnitt behandelt wird.

2.3 Motive Besserer Rechtsetzung

Die Gründe für die Verabschiedung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* sind unterschiedlich. Aus einer funktionalistischen Perspektive soll der Prozess der Rechtsetzung rationalisiert werden, indem durch eine vorausschauende, analytische Arbeitsweise *bessere* Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften entstehen (Veit 2008). Damit verbunden ist häufig eine Kritik der zu starken Politisierung von Regulierungsprozessen, die zu einer Missachtung professioneller Expertise insbesondere unter den Bedingungen eines medial erzeugten Handlungsdruck führt – es geht somit um eine Entpolitisierung und Verwissenschaftlichung regulativer Entscheidungsprozesse (Döhler/Wegrich 2010). In allen Politikfeldern gültige Regeln sollen den Regulierungsprozess disziplinieren, die Informations- und Wissensbasis regulativer Entscheidungen verbreitern und durch die Analyse von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen sowie zu Kosten und Nutzen unterschiedlicher Regulierungsoptionen den Zielerreichungsgrad regulativer Maßnahmen erhöhen (Wegrich 2009a). Ebenfalls aus funktionalistischer Perspektive sollen Programme der *Besseren Rechtssetzung*, wie bereits oben angesprochen, die Kontrolle der gesetzesvorbereitenden Einheit, im Allgemeinen der Ministerialverwaltung, durch die Kernexekutive bzw. das Parlament erhöhen (Radaelli 2010, S. 201; Turnpenny u.a. 2009).

Betrachtet man jedoch den Prozess der Verbreitung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* in Europa, wird deutlich, dass sich diese nicht nur deswegen durchgesetzt haben, weil sie eine effizientere Gesetzesproduktion ermöglichen. Auch die bei der Betrachtung von GFA und SKM dargestellten Defizite weisen darauf hin, dass Effizienz nicht das einzige Kriterium für die Einführung dieser Instrumente war.

Vielmehr spielten insbesondere Prozesse der Politik-Diffusion, des Politik-Transfers und des Politik-Lernens eine zentrale Rolle bei der Verbreitung des Konzeptes *Bessere Rechtsetzung*. In diesem Zusammenhang unterscheidet Radaelli (Radaelli 2009) drei unterschiedliche Arten von Politik-Transfer und Politik-Lernen:

- Funktionales Lernen als das rationale Übertragen von in anderen Ländern gemachten Erfahrungen, um nationale Probleme zu bewältigen.
- Emulation als Streben nach Konformität mit anderen Ländern bzw. mit den Empfehlungen internationaler Organisationen, um Legitimität zu generieren.
- Politisches Lernen als die Übertragung von Praktiken, die entsprechende Unterstützung durch zentrale Anspruchsgruppen oder die Wählerschaft versprechen.

In seiner Analyse von Programmen der *Besseren Rechtssetzung* in vier Ländern und der EU kommt Radaelli zu dem Schluss, dass Emulation und politisches Lernen überwiegen, funktionales Lernen jedoch kaum stattfindet. Das als erfolgreich wahrgenommene Konzept wird dabei zumindest formell übertragen, um zusätzliche Legitimität zu generieren. Die bloße Tatsache, dass viele andere Länder eine bestimmte Politik einführen, dient dabei als ausreichender Beweis dafür, dass dies die scheinbar beste Maßnahme ist. Einerseits soll somit Modernität suggeriert werden – ‚the importance of being modern‘ (Lodge 2005) – , andererseits soll insbesondere an die Wirtschaft das Signal der Wettbewerbsfähigkeit und Verbesserung der Standortqualität vermittelt werden (De Francesco u.a. 2012). Die OECD und ihr Schwerpunkt ‚Regulatory Policy‘ kann in diesem Zusammenhang als wesentlicher Treiber und Standardsetzer gelten, aber auch die EU-Kommission oder – mit Blick auf Transformations- und Entwicklungsländer – die Weltbank wirken als wichtige Diffusionskanäle (Döhler/Wegrich 2010).

Emulation führt dabei oftmals zu Symbolpolitik bei der Umsetzung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung*, d.h. einer Entkopplung von programmatischen Äußerungen und Zielen (‘talk‘), verbindlichen Entscheidungen (‘decision‘) und tatsächlicher Umsetzung (‘action‘). So werden zwar umfangreiche Programme verabschiedet sowie entsprechende Leitfäden für unterschiedliche Aspekte der *Besseren Rechtssetzung* wie Kosten-Nutzen-Analysen oder Beteiligungsformen erstellt, die organisationale Praxis der Ministerien wird jedoch kaum verändert. In Bezug auf Folgenabschätzungen konstatieren *Coletti/Radaelli* (vgl. 2013, S. 1058) eine „widespread formal adoption of RIA and poor or at least uneven implementation.“ Kritischer argumentieren noch *Adelle/Weiland* (vgl. 2012, S. 28 ähnlich auch vgl. *Turnpenny* u.a. 2009) in einer Bestandsaufnahme bisheriger Studien zu Folgenabschätzungen:

“This type of research generated a fairly consistent, if disappointing, picture of the empirical ‘reality’ of policy assessment. [...] there is a gap between the stated aims of assessment and its everyday implementation [...]; the economic aspects of policy all too easily outweigh other (e.g. social and environmental) aspects [...]; the scope of the assessments is confined by a narrow understanding of problems and available policy options [...]; and assessments tend to be performed at a relatively late stage in the policy process (i.e. too late to have significant influence over the final decisions).”

Diese als *organisierte Heuchelei* (*Brunsson* 1989) bezeichnete lose Kopplung zwischen ‘talk‘, ‘decision‘ und ‘action‘ erscheint zunächst problematisch, lässt sich jedoch daraus erklären, dass diese Praxis es Organisationen ermöglicht, ganz unterschiedliche und auch widersprüchliche interne und externe Anforderungen bedienen zu können. Die vielfältigen, an eine Organisation herangetragenen Umweltafordernungen sind in der Regel nicht konsistent und konfliktfrei, sondern können im Widerspruch zueinander oder zu den internen Aktivitätsanforderungen einer Organisation stehen – auf diesen Widerspruch wird mit Entkopplung reagiert. Insbesondere *Veit* (vgl. 2008, 2010) hat darauf hingewiesen, dass zwischen dem Rationalitäts- und Effizienzanspruch von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* und den Logiken eines politisch geprägten Gesetzgebungsverfahrens erhebliche Widersprüche bestehen:

„Handlungsleitendes Kriterium des Rechtsetzungsprozesses ist nicht die Effizienz (d.h. das Finden einer möglichst zielgenauen und kostengünstigen Regelung), sondern es sind politische und strukturelle Funktionalitäten (Mehrheitsfindung, Stimmenmaximierung, begrenzte zeitliche und kognitive Ressourcen der politischen Entscheidungsträger), welche den Rechtsetzungsprozess prägen. [...] Elemente der besseren Rechtsetzung stehen den tatsächlichen Funktionalitäten realer Politikformulierungsprozesse zum Teil diametral entgegen.“ (*Veit* 2008, S. 86).

Die meisten politischen Entscheidungsprozesse stimmen nicht mit dem Idealmodell der *Besseren Gesetzgebung* überein, in dem Probleme analysiert, Alternativen bewertet und verglichen werden und schließlich die bestmögliche Alternative ausgewählt wird. Die umfangreiche Analyse von Regelungsalternativen sind inkompatibel mit Forderungen der politischen Leitung nach Informationsreduktion, die Darstellung von negativen Folgen und Kosten eines Regelungsvorschlages schwächt dessen Durchsetzungsfähigkeit, und umfangreiche Konsultationsprozesse sind nur schwer mit dem zum Teil chaotischen, ad-hoc getriebenen politischen Prozess vereinbar. Darüber hinaus schränken Ideologien und politische Überzeugungen die Zahl der zu prüfenden politischen Handlungsalternativen erheblich ein.

2.4 Institutionalisation und Entwicklungsperspektiven

Der moderne Staat steht vor dem Dilemma, einerseits vermehrt regulativ in die Gesellschaft einzugreifen (z.B. um in ehemals staatlichen Sektoren entsprechende Rahmenbedingungen für marktförmige Austauschbeziehungen zu schaffen) und andererseits auf oftmals medienwirksam vorgetragene Forderungen nach Bürokratieabbau und der Reduzierung staatlicher Eingriffe und Regulierungen reagieren zu müssen. Diesen gegensätzlichen Anforderungen versucht er gerecht zu werden, indem nach Mechanismen, Verfahren und Instrumenten gesucht wird, welche gewährleisten, dass

- neue Bürokratie und neue Regulierungen nur nach einem Notwendigkeits- und Wirksamkeitsnachweis (GFA, SKM) in Kraft treten;
- Rechtsvorschriften oder auch ganze Behörden im Bedarfsfall wieder abgeschafft werden;
- Behörden möglichst effektiv und effizient arbeiten und
- Adressaten von Verwaltungshandeln mit möglichst wenig bürokratischem Aufwand belastet werden.

Bessere Rechtsetzung und Entbürokratisierung sind mittlerweile etablierte Konzepte der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Als politische Schlagworte stoßen sie in der Bevölkerung, aber auch in den etablierten Parteien in der Regel auf breite Zustimmung – niemand ist gegen die Abschaffung unnötiger Bürokratie oder gegen bessere Gesetze.

Trotzdem bleiben die Umsetzungserfolge häufig weit hinter den zuvor geäußerten Ambitionen zurück. *Bessere Rechtsetzung* stellt vor allem ein gutes Beispiel für Symbolpolitik dar und die Gesetzesfolgenabschätzung wird oftmals vor allem formal erfüllt. Bürokratieabbauprogramme berühren institutionelle Eigeninteressen der Verwaltung und/oder von Interessengruppen. Sie scheitern im Detail oft am Widerstand sektoraler ‚Policy-Netzwerke‘, die sich im Konfliktfall meist als stärker erweisen als die Promotoren der Entbürokratisierung, weil sie diesen argumentativ überlegen sind (Jann/Wegrich 2008).

Bessere Rechtsetzung ist Querschnittspolitik (Jantz/Veit 2011) und als solche v.a. dann wirkungsvoll durchzusetzen, wenn politische oder administrative Unterstützung gegenüber den im Zweifelsfall mächtigeren Sektor- oder Ressortpolitiken mobilisiert werden kann. Es bedarf eines starken politischen Interesses sowie einer institutionellen Stärkung der Argumentationsfähigkeit der Promotoren und Befürworter der *Besseren Rechtsetzung* in und außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Da eine nachhaltige Unterstützung durch politische Akteure in der Praxis meist daran scheitert, dass Maßnahmen der *Besseren Rechtsetzung* langfristig wirken und deshalb für politische Akteure wenig attraktiv sind, wird in jüngerer Zeit verstärkt versucht, das Konzept *Bessere Rechtsetzung* institutionell zu stärken.

Ohne entsprechende Institutionalisation ist es für Verfahren und Instrumente der *Besseren Rechtsetzung*, die die bisherigen eingespielten Arbeitsabläufe verändern sollen, kaum möglich, in der Praxis des Gesetzgebungsprozess entsprechende Beachtung und Anwendung zu finden. Institutionen beeinflussen das Verhalten der handelnden Akteure – in ermöglichender und beschränkender Hinsicht. Daher sind entsprechende Maßnahmen notwendig, um eine kontinuierliche Verankerung der *Besseren Rechtsetzung* zu gewährleisten und entsprechende Verantwortlichkeiten zu definieren. Dabei sind drei Arten der Institutionalisation zu unterscheiden, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen (Böhret/Konzendorf 2002):

- Rechtliche Institutionalisierung,
- Organisatorische Institutionalisierung,
- Akteursbezogene Institutionalisierung.

Rechtliche Institutionalisierung

Unter rechtlicher Institutionalisierung ist die dauerhafte Kodifizierung von Instrumenten der *Besseren Rechtsetzung* wie GFA und Konsultationsverfahren innerhalb des staatlichen Normenspektrums zu verstehen. Das Spektrum reicht hierbei von einer unverbindlichen Empfehlung in Form von Handreichungen oder Richtlinien über die Verankerung innerhalb der Geschäftsordnung der Regierung bis hin zur Festschreibung innerhalb eines Gesetzes oder gar der Verfassung. Hierbei muss eine angemessene Gewichtung der Instrumente vorgenommen werden. Der Verfassungsrang ist sicherlich für Instrumente, die den Gesetzgebungsprozess strukturieren sollen, zu hoch gegriffen. Ein Gesetz hat jedoch den Vorteil, dass somit das Parlament einbezogen ist, eine Signalwirkung erzeugt wird und eine entsprechende Regelung auch Wirkungskraft auf das parlamentarische Verfahren entfalten kann. Hier sollte es sich dann aber nur um eine Generalnorm handeln, die die Grundzüge *Besserer Rechtsetzung* beschreibt und entsprechende Verfahrensregeln vorgibt. Eine detaillierte Beschreibung der Instrumente und Verfahren sollte darauf aufbauen in die Geschäftsordnung der Regierung aufgenommen werden.

Organisatorische Institutionalisierung

Die organisatorische Institutionalisierung bezeichnet die Einrichtung zuständiger Stellen zur Durchführung, Überwachung und Unterstützung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung*. Die Einsetzung spezialisierter Gremien, die ihren Erfolg mit der Thematik verbinden, und die geschickte Integration dieser Gremien in politische und administrative Aushandlungs- und Koordinationsprozesse ist somit eine notwendige Bedingung, um zu verhindern, dass es bei reiner Symbolpolitik bleibt. Dabei ist zwischen politischen Steuerungsgremien und einer zentralen Reformeinheit zu unterscheiden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Tabelle 1: Organisatorische Institutionalisierung Besserer Rechtssetzung

	Besetzung	Aufgaben	Ansiedlung
Politisches Steuerungsgremium	Hochrangige Mitarbeiter aus den zentralen Ressorts unter Umständen unter Beteiligung von Parlament und Rechnungshof	Erarbeitung von Programmen sowie der entsprechenden Statuten der Geschäftsordnung; Festlegung von Schwerpunkten und Instrumenten Koordinationsfunktion; Entscheidung bei Konflikten.	Interministeriell
Zentrale Reformeinheit	Experten aus unterschiedlichen Fachgebieten mit Methodenkompetenz	Beratung und Unterstützung der federführenden Ressorts; Methodenkompetenz (Weiterentwicklung und Anpassung der Instrumente); Qualitätssicherung und -kontrolle; Fortbildungsangebote.	Regierungszentrale Finanzministerium

Quelle: Eigene Darstellung.

Mittlerweile zeichnet sich eine Kombination externer und interner organisatorischer 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 sowie in Deutschland mit dem Normenkontrollrat und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt.

Personelle Institutionalisierung

Rechtliche und organisatorische Institutionalisierung bilden den formellen Rahmen zur erfolgreichen Implementierung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung*. *Bessere Rechtsetzung* ist jedoch in erster Linie als Prozess zu verstehen, der langfristig einen Kulturwandel innerhalb der Ministerialbürokratie bewirken soll, das heißt, dass die normativen Grundlagen der handelnden Personen verändert werden müssen. Gerade in der Einführungsphase ist die Unterstützung durch unterschiedliche Promotoren unerlässlich. Daher sind folgende Punkte zu beachten:

- Einbeziehung der in fachlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die Durchsetzung der Integration von *Besserer Rechtsetzung* relevanten Akteure von Anfang an,
- Information der direkt oder indirekt Betroffenen,
- Gezielte Fortbildung der Mitarbeiter.

3 Methodik

Die drei dargestellten Institutionalisierungsstrategien dienen in der Folge als übergeordnetes Analyseschema, um die Reformstrategien in acht Transformationsstaaten (Serbien, Mazedonien, Montenegro, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Georgien und Mongolei) zu beschreiben und zu analysieren. Vorangestellt wird jedoch eine vergleichende Darstellung der Stärken und Schwächen des Gesetzgebungsverfahrens, sowie des Agenda-Setting-Prozesses und der verwendeten Instrumente.

Für alle acht Länder bestand und besteht auch weiterhin ein erheblicher Handlungsbedarf. Der Übergang vom Sozialismus zu Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Marktwirtschaft stellte die betroffenen Staaten, auch was die Gesetzgebung betrifft, vor gewaltige Herausforderungen. In kurzer Zeit mussten unter schwierigen Bedingungen wichtige Bereiche des Rechts neu bzw. erstmals geregelt werden. Dabei war man häufig auf die Unterstützung durch ausländische Organisationen und Experten angewiesen, die ihre eigenen Rechtstraditionen und Konzepte exportierten, so dass in das Rechtssystem ein und desselben Ziellandes Regelungen ganz unterschiedlicher Provenienz Eingang finden konnten. Typisch für die Ergebnisse der ersten Phase des Umwandlungsprozesses waren Instabilität der Gesetzgebung und fehlende Kohärenz. Auch die Art und Weise des Zustandekommens von Gesetzen gab Anlass zur Kritik. Nicht selten wurden Vorschriften übereilt und ohne Einbeziehung der Betroffenen verabschiedet.

In allen ausgewählten Ländern wurden daher in jüngster Vergangenheit Reformmaßnahmen zur *Besseren Rechtsetzung* initiiert, jedoch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung und Reichweite. Diese Maßnahmen wurden von der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) durch Projekte der Rechtsreform unterstützt. Zu Er-

fassung der Reformstrategien wurde an fünf Projekte ein mehrseitiger Fragebogen versendet, wobei ein Projekt länderübergreifend die Rechtsreformerberatung in Südosteuropa unterstützt und die Länder Albanien, Bosnien-Herzegowina (BiH), Mazedonien, Montenegro und Serbien umfasst. Der Fragebogen war als offener Fragebogen konzipiert und umfasste die folgenden Themenkomplexe:

- Gesetzgebungsverfahren
- Agenda Setting
- Institutionalisierung
- Instrumente
- Weiterentwicklung

Darüber hinaus war der Verfasser selbst als Berater und Gutachter in Georgien und für Serbien tätig. Ergänzend zu diesen primären Datenquellen wurden unterschiedliche Studien zur Gesetzesreform in Transformationsstaaten ausgewertet.

4 Darstellung der Ergebnisse

4.1 Gesetzgebungsprozess und Initiierung von Programmen der Besseren Rechtsetzung

Der Gesetzgebungsprozess in allen untersuchten Staaten ist stark durch die Exekutive und hier durch die Fachministerien dominiert. Zum Teil existieren übergeordnete Einheiten innerhalb des Regierungsapparates wie beispielsweise das Justizministerium in Georgien oder das Gesetzgebungsbüro der Regierung in Serbien, die die Vorschläge der Ministerien darauf überprüfen, ob sie mit der Verfassung, der sonstigen Gesetzgebung und, im Falle Serbiens, mit dem *acquis communautaire* in Einklang stehen. Offenkundige Probleme bestehen insbesondere in der Koordination unterschiedlicher Gesetzgebungsverfahren zwischen den Ministerien, in Bezug auf die Transparenz und Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens sowie bei der Beteiligung von Interessengruppen und der Zivilgesellschaft. Sowohl das *ob* als auch das *wie* der Beteiligung wird den Ministerien überlassen, die Beteiligungen zumeist nur selektiv, ad-hoc und unstandardisiert durchführen.

Allerdings muss dabei auch in Betracht gezogen werden, dass es sowohl der Zivilgesellschaft als auch den Verbänden oftmals an entsprechenden Kapazitäten und Ressourcen mangelt, um eine organisierte Interessenvermittlung zu gewährleisten. Somit ist es erforderlich, einerseits eine Standardisierung der Beteiligungsverfahren sowie ein Bewusstsein für die Notwendigkeit von Konsultationen innerhalb des Regierungsapparates zu fördern und andererseits einen Kapazitätsaufbau von Verbänden und Zivilgesellschaft zu betreiben.

Allerdings war bislang eine Verbesserung der Beteiligungspraxis und somit eine Demokratisierung des Gesetzgebungsprozesses nicht der Auslöser für die Initiierung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung*. Vielmehr wurden wirtschaftspolitische Aspekte wie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Investitionsklimas sowie die Entlastung der Wirtschaft von bürokratischen Belastungen als inhaltliche Auslöser genannt. Einzig in der Mongolei wird eine Erhöhung der Wissensbasierung durch entsprechende Methoden sowie eine verbesserte Beteiligungspraxis neben den wirtschaftspolitischen Aspekten als Auslöser genannt. In den westlichen Balkan-Staaten stand darüber

hinaus die Annäherung an den europäischen Rechtsrahmen im Vordergrund. Internationale Vorbilder spielten bei der Initiierung von *Besserer Rechtsetzung* eine entscheidende Rolle. Insbesondere die OECD kann hier als „agent of diffusion“ (Börzel/Risse 2011, S. 5) angesehen werden, einerseits durch ihre umfassenden Publikationen in Form von ‚guidelines‘, ‚benchmarks‘ und ‚best practices‘ als auch durch die Initiierung von Projekten im Rahmen der SIGMA-Programme, einer gemeinsamen Initiative zusammen mit der EU zur Verbesserung der Governance- und Management-Kapazitäten in Transformationsstaaten (Marusic/Penev 2015). Darüber hinaus haben in einzelnen Ländern, wie beispielsweise in Serbien oder der Mongolei, auch bilaterale Geber wie die GIZ entscheidend am Agenda-Setting sowie der Weiterentwicklung von Initiativen der *Besseren Rechtsetzung* mitgewirkt, dies beinhaltete zumeist auch substantielle materielle Förderung. Als interne Akteure können in erster Linie die Exekutiven der jeweiligen Länder identifiziert werden, desweiteren einzelne Ministerin wie das Justiz- und Finanzministerium in Georgien, das Wirtschaftsministerium in Serbien (Marusic/Penev 2015) sowie das Justizministerium in der Mongolei.

Die Bedeutung der Legislative, die aus funktionalistischer Perspektive ein Eigeninteresse an der Verbreiterung der Wissensbasis sowie der Kontrolle der gesetzesvorbereitenden Einheiten haben sollte, wird bei der Initiierung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* als eher gering eingeschätzt. Eine Ausnahme bildet einzig Serbien. Hier hat das Parlament mit der Verabschiedung der ‚Resolution on the Legislative Policy‘ im Juli 2013 eine eigene Reformstrategie verabschiedet. Die Inhalte der Resolution basieren zum Teil auf den Ergebnissen der Studie „Survey on the Improvement of the Legislative Process in the Republic of Serbia“³, die durch die GIZ initiiert und durch eine Projektgruppe bestehend aus Vertretern von Parlament, Regierung, Justiz, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft koordiniert wurde. Die wichtigsten Anregungen dieser Studie sind in 13 Empfehlungen zur Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens zusammengefasst worden. Die Studie ist in Serbien auf große politische Resonanz gestoßen und hat dazu geführt, dass die serbische Regierung im März 2013 ihre Geschäftsordnung angepasst hat. Unter anderem inspiriert von den 13 Empfehlungen hat das serbische Parlament dann im Juli 2013 die Resolution über die Gesetzgebungspolitik angenommen.

In seiner Resolution fordert das Parlament alle Teilnehmer am Gesetzgebungsprozess zur Beachtung bestimmter Prinzipien auf, und zwar: Prinzip der Öffentlichkeit (Partizipation); der Erforderlichkeit; der Effektivität; der Wirtschaftlichkeit; der Verhältnismäßigkeit; der Verantwortlichkeit; der Bestimmtheit (Verständlichkeit); der Vereinfachung sowie der Zugänglichkeit der geltenden Rechtsvorschriften (im Sinne eines kostenlosen Zugangs zu einer entsprechenden Datenbank). Die Regierung und andere Akteure werden dazu verpflichtet, dem Parlament alljährlich Rechenschaft über die Befolgung der Resolution abzulegen, somit ist auch eine gewisse Durchsetzungsfähigkeit gegeben.

Zeitlich gesehen nimmt Serbien ebenfalls eine Vorreiter-Rolle ein, da das Land bereits im Jahre 2004 eine Gesetzesfolgenabschätzung verpflichtend einführt (Marusic/Penev 2015). Als Nachzügler kann Georgien betrachtet werden, hier ist es trotz unterschiedlicher interner und externer Initiativen bislang nicht gelungen, über Pilotprojekte hinauszugehen.

4.2 Instrumente und Institutionalisierung

Die verwendeten Instrumente unterscheiden sich zwischen den jeweiligen Ländern erheblich. Während einzelne Länder wie Serbien, Mazedonien und die Mongolei eine GFA für alle Gesetzesbereiche eingeführt haben, beschränken sich die übrigen Länder auf Pilotprojekte. In Albanien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro dominieren zumeist noch Instrumente, die sich mit der Vereinfachung bestehender Normen und Standards beschäftigen. Ein Grund dafür ist sicherlich, dass die Vereinfachung oder ganz einfach Streichung bestehender Gesetze Resultate in kürzester Zeit ermöglicht. Die Einführung von Systemen der Gesetzesfolgenabschätzung benötigt hingegen nicht nur politische Unterstützung und die Bereitstellung von Ressourcen für entsprechendes Personal innerhalb der Verwaltung sowie eine institutionelle Infrastruktur, vielmehr werden keine unmittelbaren und einfach zu vermarktenden Ergebnisse erzielt. Das macht diese Art von Programmen insbesondere für die politische Führung wenig attraktiv. Auch Ansätze zur systematischen ex-post-Evaluation von Gesetzen finden sich bislang nur vereinzelt. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass der flächendeckende Einsatz von ex-post-Evaluationen die Kapazitäten der Verwaltung bei weitem übersteigen würde und somit nicht sinnvoll ist. Zu empfehlen ist jedoch ein selektiver, am Einzelfall orientierter Einsatz von Evaluationen für Gesetze mit erheblichen Auswirkungen bspw. in finanzieller, sozialer oder wirtschaftlicher Hinsicht.

Weiterhin ist hervorzuheben, dass mit Ausnahme der Mongolei und, so ist es zumindest geplant, dem Kosovo, keines der untersuchten Länder das Standard-Kosten-Modell anwendet, welches in den Ländern der Europäischen Union umfassende Verbreitung findet. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Instrumente in den befragten Ländern.

Tabelle 2: Verbreitung von Instrumenten der Besseren Rechtsetzung

	Serbien	Mazedonien	Montenegro	Albanien	BiH Zentralstaat	Mongolei	Georgien	Kosovo
Gesetzesfolgenabschätzung	✓	✓	Piloten	Piloten	–	✓	–	geplant
Standard-Kosten Modell	–	–	–	–	–	✓	–	geplant
Vereinfachung bestehender Regulierungen, Abbau bürokratischer Hürden	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓
Ex-post Evaluationen	–	–	–	–	–	vereinzelt	–	–
Verbesserung von Konsultationsmöglichkeiten	✓	–	–	–	–	–	–	geplant

Quelle: Eigene Darstellung.

Die rechtliche Institutionalisierung der Reformmaßnahmen ist unterschiedlich organisiert. Nur in Serbien gibt es eine Resolution des Parlamentes (s.o.), die einerseits qualitative Standards für den Gesetzgebungsprozess definiert, andererseits aber auch Berichtspflich-

ten an das Parlament vorschreibt. Darüber hinaus existieren in Serbien unterschiedliche untergesetzliche Reformdokumente sowie eine gemeinsame Geschäftsordnung der Regierung, in der beispielsweise Anforderungen an die Konsultationspraxis und die Verpflichtung zur Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung geregelt sind. Demnach muss eine Gesetzesfolgenabschätzung für alle Gesetzesentwürfe durchgeführt werden, Abweichungen müssen begründet sein. Auch in Mazedonien ist die Durchführung einer Folgenabschätzung in der Geschäftsordnung der Regierung verpflichtend vorgesehen. Allerdings fehlt in beiden Ländern eine detaillierte konkretisierende Vorschrift, wie die GFA ausgestaltet sein soll (Penev/Marusic 2011, Risteska 2011). In der Mongolei ist die Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung durch einen Erlass des Justizministeriums geregelt und im Kosovo wurde im Mai 2014 eine detaillierte ‚Better Regulation Strategy‘ durch das Kabinett verabschiedet⁴. In allen anderen Ländern existiert kein zentrales Reformdokument (Penev/Marusic 2011).

Die organisationale Institutionalisierung unterscheidet sich ebenfalls in den Ländern, wie in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 3: Organisatorische Institutionalisierung

	Politisches Steuerungsgremium	Zentrale Reformeinheit
Serbien	–	Secretariat for Public Policies (ehem. Office for Regulatory Reform and Regulatory Impact Assessment)
Mazedonien	Committee for Regulatory Reforms (interministerial committee)	–
Montenegro	Council for Regulatory Reforms and Business Environment Improvement (interministerial committee)	–
Albanien	–	Regulatory Reform Task Force (Prime Ministers Office)
BiH Zentralstaat	–	–
Mongolei	–	–
Georgien	–	–
Kosovo	–	Regulatory Reform Unit (geplant für 2015 – Prime Ministers Office)

Quelle: Eigene Darstellung.

Abgesehen von der personellen Ausstattung in den entsprechenden Einheiten mangelt es jedoch in den meisten Ländern sowohl an entsprechenden Trainingsangeboten zur *Besseren Rechtsetzung* für die Mitarbeiter in den Fachverwaltungen als auch an der Einbeziehung der Gesellschaft in den Gesetzgebungsprozess. Außer in Serbien, das bereits frühzeitig damit begonnen hat, Schulungsmaßnahmen zur *Besseren Rechtsetzung* durchzuführen und dies mittlerweile in das offizielle Schulungsangebot der Ministerien integriert hat, sowie in der Mongolei, die vereinzelt Trainingsmaßnahmen für die Ministerialmitarbeiter durchgeführt hat, bleiben die Maßnahmen zur Vermittlung von Kompetenzen der *Besseren Rechtsetzung* hinter den Erfordernissen zurück. Weiterhin hat ein zentrales Instrument der *Besseren Rechtsetzung*, die verstärkte Konsultation von Interessengruppen und der Bevölkerung, bislang kaum die Stufe der Absichtserklärungen verlassen. Auch eine Kom-

munikation mit der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft über *Bessere Rechtsetzung* und deren Inhalte findet bislang kaum statt, die meisten Reforminitiativen sind bislang stark durch die Exekutive und internationale Geber getrieben. Eine weitere Schwachstelle ist, dass bislang kaum Erkenntnisse darüber vorliegen, wie die Instrumente der *Besseren Rechtsetzung* angewendet werden und ob sie ihre Wirksamkeit entfalten, d.h. es fehlt an einer Folgenabschätzung der *Besseren Rechtsetzung*. Ausnahme hierbei bildet allein Serbien, das durch den angesprochenen ‚Survey on the Improvement of the Legislative Process‘ über eine umfangreiche Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen des Gesetzgebungsprozesses verfügt, in dessen Erstellung auch unterschiedliche ‚Stakeholder‘ (Exekutive, Legislative, Wirtschaft, Zivilgesellschaft) eingebunden waren. Derartige Initiativen sind wertvoll, da sie einerseits die Identifizierung von prioritären Reformbereichen ermöglichen und andererseits die Perspektiven unterschiedlicher Gruppen mit einbeziehen.

Grundsätzlich lassen sich die untersuchten Länder in drei Kategorien einteilen:

- Pioniere: Länder, die schon früh Pilotprojekte und Reforminitiativen initiiert haben und in der Folge umfangreiche Reformaktivitäten entfaltet haben.
- Nachzügler: Länder, die zwar erst zu einem späteren Zeitpunkt Programme der *Besseren Rechtsetzung* initiiert haben, diese jedoch mit großer Reichweite.
- Zögernde Reformer: Länder, in denen das Thema zwar diskutiert wurde und auch Pilotprojekte initiiert wurden, die jedoch bislang dieses Stadium nicht verlassen haben.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Kategorien:

Tabelle 4: Einordnung der untersuchten Länder

Pioniere	Nachzügler	Zögernde Reformer
Serbien (erste GFA-Pilotprojekte in 2003, GFA und Reformeinheit in 2004)	Mongolei, Mazedonien (GFA seit 2009 bzw. 2011 sowie Reformeinheit)	Albanien, Bosnien-Herzegowina (Zentralstaat), Montenegro, Georgien, Kosovo (Verabschiedung einer umfassenden Reformstrategie in 2014)

Quelle: Eigene Darstellung.

5 Zusammenfassung

Bessere Rechtsetzung bedeutet die Suche nach politikfeldübergreifenden Grundsätzen, Methoden und Instrumenten, mit denen sich der politische Problemlösungsprozess im Hinblick auf Wahl, Ausgestaltung und Implementation von staatlichen Steuerungsmodi verbessern lässt. Wie jede andere Reformmaßnahme ist auch *Bessere Rechtsetzung* von unsicheren Ursache-Wirkungs-Annahmen in Bezug auf Reformziele und -instrumente gekennzeichnet. Die vergleichende Analyse der Regulierungspolitik in den betrachteten Ländern mit entsprechenden GIZ-Vorhaben hat den unterschiedlichen Institutionalierungsgrad sowie das unterschiedliche Ausmaß im Hinblick auf Regulierungsprobleme und Lösungen aufgezeigt. Übereinstimmend zeigt sich jedoch, dass staatliche Interventionen unter Rechtfertigungsdruck geraten sind und ihre Berechtigung nicht mehr einfach aus dem Verweis auf regelungsbedürftige Probleme ableiten können. Vielmehr kommt im Diskurs um *Bessere Rechtsetzung* das – nicht nur von der EU, der OECD oder anderen internationalen und bilateralen Organisationen beförderte – Bestreben zum Ausdruck, den sektoralen Regelungsdrang zu beschränken. Diese Beschränkung zielt nicht auf die Inhal-

te, sondern auf die Qualität der Rechtsetzung ab, wobei die genaue Definition von Qualität und die zugrunde liegenden Kriterien wiederum umstritten und Gegenstand von politischer Auseinandersetzungen um das Design von *Besserer Rechtsetzung* sind. Auch wenn die bisherige Bedeutung dieses Diskurses in den betrachteten Ländern zum Teil nur gering eingeschätzt werden kann, sollte nicht der Diffusionsdruck vergessen werden, der von den unterschiedlichen internationalen Aktivitäten ausgeht. Allerdings zeigt die Analyse auch den inkrementellen Charakter von *Besserer Rechtsetzung*. So haben sich Verfahren der umfassenden und verpflichtenden Gesetzesfolgenabschätzung in Serbien aus sektoralen Wirkungstests vor allem im Bereich des Unternehmensrechts (Gewerbebeanmeldung, administrative Belastungen für Unternehmen) heraus entwickelt. Im Zuge dieser Entwicklung hat sich die Regulierungsdebatte von sektorspezifischen Kontroversen (wie soll z.B. gute Regulierung im Unternehmensrecht oder Steuerrecht aussehen?) in Richtung einer allgemeinen Diskussion über Kriterien, Instrumente und Verfahren guter Regulierung verschoben. Zugleich spielten internationale Politik-Diffusion und -Transfer sowie die umfangreiche Geberunterstützung eine zentrale Rolle. Dies birgt jedoch auch die Gefahr einer rein symbolischen Übernahme von Instrumenten *Besserer Rechtsetzung*.

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 von Instrumenten allein zu warnen. Die aktuelle Dynamik der *Besseren Rechtsetzung* in Ländern wie Deutschland, den Niederlanden oder Großbritannien sowie in der Europäischen Kommission ist zwar eng mit Instrumenten wie dem Standardkosten-Modell oder der Gesetzesfolgenabschätzung verbunden, allerdings zeigen die Beispiele auch, dass ein Fokus auf Instrumente keine nachhaltige Etablierung von Regulierungspolitik ermöglicht (*Wegrich 2009a*).

Eine Strategie zur stärkeren Etablierung von *Besserer Rechtsetzung* nach der Vorstellung ‚viel hilft viel‘ ist problematisch und kann eine Ermüdung des Reformprozesses noch beschleunigen – und zwar in einer riskanten Mischung aus Überlastung von Reformagenden und Umsetzungsressourcen sowie unsicherer Wirkung 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 Konsultationen einen wichtigen Platz einnehmen. Um ihre Wirkung zu entfalten, müssen diese möglichst reibungslos in den Prozess der Gesetzesvorbereitung integriert werden.

Ohne die Kombination mit Governance-Strukturen der *Besseren Rechtsetzung* werden entsprechende Initiativen jedoch weitgehend wirkungslos bleiben. Die zentrale Herausforderung für Transformationsstaaten 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 von Reformpromotoren auf den unterschiedlichen Ebenen (Legislative, Exekutive, Wirtschaft und Zivilgesellschaft).

Instrumente der *Besseren Rechtsetzung* können genutzt werden, um die Gesetzesvorbereitung durch zusätzlich erzeugte Informationen evidenzbasierter zu machen und somit die Zielerreichung der Gesetzgebung zu erhöhen sowie die Kosten und unbeabsichtigten Nebeneffekte zu reduzieren. Was *Bessere Rechtsetzung* leisten kann, ist zusätzliche As-

pekte und relevante Informationen in die Auseinandersetzung von konkurrierenden Interessen einzuspeisen. Programme der *Besseren Rechtsetzung* sollten darauf ausgerichtet sein, einen systematischen und wissenschaftlich fundierten Beitrag zu dem durch Argumentation, Debatten und Manöver geprägten politischen Prozess der Mehrheitsfindung zu leisten – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Jenseits aller Taktik muss auch Politik letztlich argumentativ überzeugen.

Allerdings muss in diesem Zusammenhang auch vor überbordenden Rationalisierungsbestrebungen des Gesetzgebungsprozesses gewarnt werden. Umfassende Gesetzesfolgenabschätzungen, um ein Beispiel zu nennen, sind extrem kompliziert, sehr aufwändig und im Ergebnis selten eindeutig, sondern kontrovers. Umstrittene Regulierungen beruhen auf unsicheren Annahmen und Abwägungen, die nur politisch entschieden werden können. Diese politischen Prozesse können nicht durch technokratische Folgenabschätzungen ersetzt werden.

Recht in der Demokratie ist ausschließlich Menschenwerk und in die Gesetzgebung fließt somit all die Unsicherheit, Vorläufigkeit, Widersprüchlichkeit und Unstimmigkeit mit ein, die das Wesen der Politik in der Demokratie ausmacht. Gesetze sind das Ergebnis politischer Diskussionen und Entscheidungen und Recht ist in der Demokratie durch Gesetze verbindlich gewordene Politik. Die Eigendynamik des Politikbetriebes zeichnet sich durch eine durch Interessen- und Machtlagen bedingte konstitutive Kompromisshaftigkeit aus. Daraus ergibt sich der Widerspruch, dass in einer komplexer werdenden und sich beschleunigenden Welt nach koordinierten, evidenzbasierten und vorausschauenden (Gesetzes-) Entscheidungen verlangt wird, da diese im Allgemeinen weitreichende Folgen nach sich ziehen; andererseits die politischen Logiken, die innerhalb eines demokratischen Gemeinwesens ununterbrochen präsent sind, kurzfristig motivierte, inkrementelle und kompromisshafte Entscheidungen begünstigen.

6 Implikationen für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit

Der Vergleich hat gezeigt, dass trotz unterschiedlicher Programme im Großteil der Länder nur eine begrenzte Reformtätigkeit zu konstatieren ist und zumeist die unterschiedlichen Einzelmaßnahmen noch nicht zu einer kohärenten Reformpolitik verbunden werden konnten. Das zeigt, dass grundlegende Rechtsreformen nur unter günstigen Ausgangs- und Rahmenbedingungen funktionieren und einen langfristigen Zeithorizont haben. Im Übrigen übersteigt es vielfach die Kräfte von externen und internen Reformpromotoren, das System der Interessen zu überwinden, die mit der bestehenden Praxis der Gesetzgebung verbunden sind. Gegenwärtige und zukünftige Initiativen müssen daher reflexiv und für die mit ihnen verbundenen Probleme sensitiv sein. Aus der dargestellten Kluft zwischen Reformanspruch und Reformwirklichkeit ergibt sich somit zunächst die Forderung nach einer starken Wirkungsorientierung von Projekten der rechtlichen Zusammenarbeit. Darüber hinaus sind folgende Punkte hervorzuheben, die bislang noch nicht ausreichend Beachtung gefunden haben:

- Macht- und Anreizstrukturen sind oftmals entscheidend: Wie jede andere Reformmaßnahme ist auch *Bessere Rechtsetzung* von gegensätzlichen Interessen geprägt. Dabei stehen sich oftmals Reformpromotoren aus den Querschnittsbereichen wie der Regierungszentrale oder dem Finanzministerium sowie Opponenten aus den Fachres-

sorts mit spezifischen Sektorinteressen gegenüber. Weitestgehend unberücksichtigt in diesen Konstellationen ist bislang die Rolle der legislativen Akteure, d.h. der Parlamente und/oder zweiten Kammern. Grundsätzlich ist hier auf Seiten der Legislative ein institutionelles Interesse an der Verringerung von Informationsasymmetrien zwischen Exekutive und Legislative zu vermuten, die durch zusätzliche Evidenz aufgrund von Folgenabschätzungen und Evaluationen hergestellt werden kann. Somit stellt die Legislative einen potentiellen Reformpromotor dar. Nichtsdestotrotz sind Programme der *Besseren Rechtsetzung* bislang durch die Exekutive dominiert. In Zukunft sollte daher verstärkt die Legislative in die Formulierung und Implementation von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* eingebunden werden, auch um ihre spezifischen Bedürfnisse besser zu berücksichtigen.

- Fokus auf die Implementation: Die Implementation selbst von sorgfältig ausgestalteten Reformprogrammen ist eine permanente Herausforderung. Neben einem realistischen Zeitrahmen und ausreichenden Ressourcen hat sich gezeigt, dass insbesondere die Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter in der Verwaltung von entscheidender Bedeutung ist und gerade in diesem Bereich oftmals Defizite bestehen.
- Einbezug der Bevölkerung: Programme der *Besseren Rechtsetzung* sind kein Selbstzweck, vielmehr sollen sie mittel- und langfristig dazu dienen, sowohl die Legitimität beim Zustandekommen politischer Entscheidungen als auch die Legitimität der Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems zu erhöhen. Neben Einbeziehung und Berücksichtigung der betroffenen Interessen sind insbesondere ein kontrollierbarer, nachvollziehbarer und transparenter Entscheidungsprozess unmittelbare Voraussetzung für eine Legitimation politischer Entscheidungen. Allerdings hat sich gezeigt, dass konkrete Maßnahmen zur verstärkten Einbeziehung der Bevölkerung in den Gesetzgebungsprozess in den untersuchten Ländern bislang noch am Anfang stehen und in Zukunft ein verstärktes Augenmerk auf die Partizipation der Zivilgesellschaft gelegt werden sollte.

Anmerkungen

- 1 Die Erstellung dieses Artikels basiert auf intensiver Zusammenarbeit mit Rechts- und Justizreformprojekten der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH aus Georgien, Kosovo, Mongolei, Serbien und Südosteuropa. Der Autor bedankt sich für die geleistete Unterstützung.
- 2 Zu Methodik, Verfahren und Instrumenten der GFA vgl. insbesondere das umfangreiche Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung von Böhret/Konzendorf (vgl. 2002).
- 3 <http://www.legalreform.rs/index.php/en/publications/documents/2-uncategorised/58-the-survey-of-improvement-of-the-legislative-process-in-serbia> (zuletzt abgerufen am 30.09.2015)
- 4 http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Better_Regulation_Strategy_2014_-_2020.pdf (zuletzt abgerufen am 30.09.2015)

Literatur

- Adelle, Camilla/Weiland, Sabine*, 2012: Policy assessment: the state of the art, in: Impact Assessment and Project Appraisal, 30, S. 25-33.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*, 2002: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. Baden-Baden: Nomos.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas*, 2011: From Europeanisation to Diffusion: Introduction, in: West European Politics, 35, S. 1-19.

- Brunsson, Nils*, 1989: *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester u.a.: John Wiley & Sons.
- Coletti, Paola/Radaelli, Claudio M.*, 2013: Economic Rationales, Learning, and Regulatory Policy Instruments, in: *Public Administration*, 91, S. 1056-1070.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai*, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 3.
- De Francesco, Fabrizio/Radaelli, Claudio M./Troeger, Vera E.*, 2012: Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment, in: *Journal of European Public Policy*, 19, S. 491-511.
- Hertin, Julia/Jacob, Klaus/Pesch, Udo/Pacchi, Carolina*, 2009: *The Production and Use of Knowledge in Regulatory Impact Assessment. An empirical analysis*. Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2008: Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel, in: *der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Jantz, Bastian/Veit, Sylvia*, 2009: *Bürokratieabbau für Bürger. Internationale Erfahrungen und Lehren für Deutschland*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jantz, Bastian/Veit, Sylvia*, 2011: *Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt*, in: *Florack, Martin/Grunden, Timo* (Hrsg.), *Regierungszentralen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 285-310.
- Kirkpatrick, Colin/Parker, David*, 2004: Regulatory impact assessment and regulatory governance in developing countries, in: *Public Administration and Development*, 24, S. 333-344.
- Lodge, Martin*, 2005: The importance of being modern: international benchmarking and national regulatory innovation, in: *Journal of European Public Policy*, 12, S. 649-667.
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai*, 2009: High-quality regulation: its popularity, its tools and its future, in: *Public money and management*, 29, S. 145-152.
- Marusic, Andreja/Penev, Slavica*, 2015: Strengthening regulatory governance: the case of Serbia, in: *Thomas, Margo/Bojicic-Dzelilovic, Vesna* (Hrsg.), *Public policy making in the Western Balkans: case studies of selected economic and social policy reforms*. Dordrecht [u.a.] : Springer, S. 115–132.
- Penev, Slavica/Marusic, Andreja*, 2009: Regulatory reform in five western Balkan countries: Evidence and perspectives, in: *Ekonomski anali*, 54, S. 40-65.
- Penev, Slavica/Marusic, Andreja*, 2011: *Progress in Transition and Reform Implementation in Serbia Comparing to other Western Balkan Countries with main focus on Regulatory Reform*. IFC, Washington.
- Radaelli, Claudio M.*, 2007a: Whither better regulation for the Lisbon agenda?, in: *Journal of European Public Policy*, 14, S. 190-207.
- Radaelli, Claudio M.*, 2007b: *Towards better research on better regulation*. Paper delivered to the Advanced Colloquium on Better Regulation, Centre for Regulatory Governance, University of Exeter, 25-26 January.
- Radaelli, Claudio M.*, 2009: Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 16, S. 1145-1164.
- Radaelli, Claudio M.*, 2010: Regulating Rule-Making via Impact Assessment, in: *Governance*, 23, S. 89-108.
- Riegner, Michael/Wischmeyer, Thomas*, 2011: Rechtliche Zusammenarbeit mit Transformations- und Entwicklungsländern als Gegenstand öffentlich-rechtlicher Forschung, in: *Der Staat*, 50, S. 436-67.
- Risteska, Marija*, 2011: Regulatory Impact Assessment in Macedonia and Estonia: Lessons (to be) Learned, in: *Uprava IX*, S. 141-164.
- Staroňová, Katarína*, 2010: Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice, in: *Journal of Public Policy*, 30, S. 117-136.
- Staroňová, Katarína/Pavel, Jan/Krapež, Katarína*, 2007: Piloting regulatory impact assessment: a comparative analysis of the Czech Republic, Slovakia and Slovenia, in: *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25, S. 271-280.
- Turnpenny, John/Radaelli, Claudio M./Jordan, Andrew/Jacob, Klaus*, 2009: The Policy and Politics of Policy Appraisal: Emerging Trends and New Directions, in: *Journal of European Public Policy*, 16, S. 640-653.

- Veit, Sylvia*, 2008: Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und – ergebnissen in Deutschland und Schweden, in: *der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1, S. 73-98.
- Veit, Sylvia*, 2010: Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?: Deutschland und Schweden im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wegrich, Kai*, 2009a: Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich Zukunft, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Wegrich, Kai*, 2009b: The administrative burden reduction policy boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion, abrufbar unter: <http://core.ac.uk/download/pdf/219550.pdf> (zuletzt abgerufen am 30.09.2015)
- World Bank*, 1994: Governance: The World Bank's Experience. World Bank Publications.

Anschrift des Autors:

Dr. Bastian Jantz, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam
E-Mail: bjantz@uni-potsdam.de