

Sylvia Veit

Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen?

Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden

Zusammenfassung

Der Aufsatz setzt sich vor dem Hintergrund der aktuellen Reformbemühungen um eine „bessere Rechtsetzung“ in Deutschland und Schweden mit der Frage nach Potentialen und Restriktionen der Stärkung von Sachargumenten im Rechtsetzungsprozess auseinander. Auf Basis einer Inhaltsanalyse von mehr als 300 Gesetzesentwürfen aus den Jahren 2006 und 2007 wird überprüft, inwieweit die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) und das Standardkosten-Modell (SKM) als die zentralen politischen Reforminstrumente der letzten Jahre in beiden Ländern implementiert worden sind. Es wird nachgewiesen, dass die formale Anpassung an Vorgaben zur Folgenanalyse in Deutschland höher ist als in Schweden, während deren tatsächliche Erfüllung im Sinne einer fundierten Darstellung von Gesetzesfolgen im Rahmen der Regierungsvorlagen in Schweden wesentlich stärker ausgeprägt ist als in Deutschland. Im Vergleich der beiden Länderstudien wird deutlich, dass die Integration von Folgenanalysen in den Gesetzgebungsprozess in hohem Maße von kulturellen und strukturellen Eigenschaften der nationalen Rechtsetzungssysteme sowie von Fragen der organisatorischen Institutionalisierung abhängt.

Schlagerworte: Regulierung, Gesetzgebung, Schweden, Gesetzesfolgenabschätzung, Bürokratiekosten

Abstract

Improving legislative decision making through Impact Assessments? Contents and results of better regulation reforms in Germany and Sweden in a comparative perspective

During the last decade the issue of improving law-making processes has entered the political agenda both in Germany and Sweden. Important tools in current reform efforts for 'better regulation' are Regulatory Impact Assessment (RIA) and Standard Cost Model (SCM). This article discusses the conditions under which (or whether at all) RIA and SCM are capable to strengthen evidence based lawmaking. Based on a content analysis of more than 300 legal proposals that were submitted to Parliament by the Swedish and the German government in 2006 and 2007 the author evaluates how RIA and SCM have been implemented in both countries. The study shows that in Germany there is a high degree of 'formal adaptation' on RIA and SCM requirements whilst substantial descriptions of regulatory impacts are rare. In Sweden 'formal adaptation' does not play any important role, whereas profound assessments are more common than in Germany. The author shows that incentive mechanisms in the lawmaking process and in central government administration are important influencing factors on the use of impact assessment tools. Another crucial factor are the dominant world views or 'subjective theories' about appropriate behaviour of civil servants who prepare legislative proposals. In addition, the significance of organisational arrangements that assure implementation control and permanent institutionalisation of impact assessments is emphasised.

Key words: Regulation, Lawmaking, Sweden, Impact Assessment, Administrative Burden

1. Einleitung

In der modernen, hochindustrialisierten und komplexen Gesellschaft mehrt sich die Kritik an der inhaltlichen Qualität von Gesetzen. Häufig gehört sind Klagen über einen schlecht informierten Gesetzgeber, der Normen in hohem Tempo produziert und dabei weder vorhandenes Wissen über Wirkungszusammenhänge in einem Regelungsfeld ausreichend nutzt, noch in genügendem Ausmaß eigene Untersuchungen über die zu erwartenden Regelungsfolgen anstellt. Kritisiert werden intransparente Konsultationsverfahren und Modi der Informationsbeschaffung¹ sowie mangelnde Rückkopplungsmechanismen zwischen den Akteuren der Normformulierung, des Vollzugs und den Normadressaten. Aus der Perspektive des Gesamtsystems bemängelt man die vorherrschenden Prinzipien der selektiven Perzeption von Problemen sowie der „negativen Koordination“ (*Scharpf* 1996) mit der Folge, dass Synergieeffekte nicht ausreichend 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 (u.a. *Pfeiffer/Faller* 1997).

Die hier nur kurz umrissenen, mannigfaltigen Aspekte der Gesetzgebungs- bzw. Regulierungskritik spiegeln sich in den seit Mitte der 1990-er Jahre in vielen europäischen Staaten existierenden Reformdiskursen und -bemühungen um eine „bessere Rechtsetzung“ oder (in einer weiteren Perspektive) um eine „bessere Regulierung“ wider. Ausdrücklich eingeschlossen sind in diesen Diskurs die vielfältigen Alternativen zur Regulierung gesellschaftlicher Problemfelder durch den Staat wie z.B. Selbstregulierung und Ko-Regulierung, woran deutlich wird, dass Kritik an der Produktion von Rechtsnormen in einem weiteren Kontext ein Ausdruck bzw. ein Element der alten Kritik an der Steuerungsfähigkeit des Staates ist, ebenso wie die Reformbemühungen in hohem Maße darauf abzielen, diese Steuerungsfähigkeit zu erhöhen. So wurde bereits in den 1980-er Jahren festgestellt, dass bei gesellschaftlichen Fehlentwicklungen häufig eine effizientere Gestaltung der administrativen Strukturen der Politikformulierung angemahnt wird, da Politik in hohem Maße von der Entscheidungsvorbereitung in der Ministerialverwaltung abhängt (siehe z.B. *Mayntz* 1980, *Müller* 1986). Dementsprechend sind viele Instrumente und Reformmaßnahmen zur „besseren Rechtsetzung“ keine Neuerfindung des gegenwärtigen Reformdiskurses, sondern wurden bereits früher in ähnlicher Art und Weise² diskutiert (*Jann/Wegrich/Veit* 2005).

Der vorliegende Aufsatz setzt sich vor diesem Hintergrund mit der Frage auseinander, inwiefern eine Rationalisierung des Rechtsetzungsprozesses (im Sinne einer Stärkung des Einflusses von Sachargumenten auf politische Entscheidungen) durch die standardmäßige Integration von Instrumenten zur Wissensgenerierung möglich ist oder nicht. Die Untersuchung der Problemstellung erfolgt mit Hilfe eines komparativen Designs. Verglichen wird die Umsetzung von Vorschriften zur Folgenanalyse³ in Deutschland⁴ und Schweden. Das skandinavische Land wurde deshalb als Vergleichsfall ausgewählt, weil es in dem Ruf steht, neue Gesetze besonders sorgfältig vorzubereiten und durch einen eher rational orientierten Politikstil geprägt zu sein.⁵ Im Mittelpunkt der empirischen Untersuchung stehen zwei zentrale Instrumente der aktuellen Reformdebatte um eine „bessere Rechtsetzung“, die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) und die Bürokratiekostenabschätzung mit Hilfe des Standardkosten-Modells (SKM):

- Ziel einer GFA ist es, auf Grundlage sozialwissenschaftlicher Untersuchungen (z.B. der Auswertung von Statistiken, der Befragung von Normadressaten u.ä.) verschiedene Regelungsoptionen sowie deren intendierte und nicht-intendierte Folgen umfassend zu analysieren und dadurch die sachliche Entscheidungsgrundlage des Gesetzgebers zu verbessern.⁶ Unterschieden werden integrierte Formen der GFA, welche die Konsequenzen von Regelungseingriffen in einem umfassenden Sinne erfassen wollen und GFA-Varianten, deren Hauptfokus auf spezifischen Gruppen von Normadressaten (z.B. KMU-Folgenabschätzung) oder auf bestimmten Folgenaspekten (z.B. Umweltfolgenabschätzung) liegt.
- Im Gegensatz zur GFA zielt das SKM nur auf die ex ante Evaluation eines bestimmten Teilbereichs aller Regulierungskosten ab (auf Bürokratiekosten), Nutzenaspekte werden hingegen völlig ausgeklammert. Das SKM definiert Bürokratiekosten als diejenigen Kosten, welche Unternehmen⁷ 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 ggf. 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 Ergebnis (z.B. Unternehmensgründung) verbundenen Bürokratiekosten.

Die primärempirische Basis für das Herausarbeiten von Gemeinsamkeiten und Unterschieden hinsichtlich der Durchführung von Folgeanalysen im Rechtsetzungsprozess in Deutschland und Schweden bildet eine inhaltsanalytische Auswertung der in den Regierungsvorlagen enthaltenen Informationen aller deutschen und schwedischen Gesetzentwürfe des Jahres 2006.⁸ Um die Ergebnisse dieser Untersuchungen im institutionellen Kontext des jeweiligen Landes richtig zu interpretieren, wurden ergänzende quantitative und qualitative Analysen von ausgewählten Gesetzentwürfen des Jahres 1977 sowie Experteninterviews mit Mitarbeiter(inne)n aus Ministerien, mit Politiker(inne)n und Verbandsvertreter(inne)n durchgeführt.

2. Institutioneller Kontext der Gesetzgebung in Deutschland und Schweden

Um die in Kap. 3 dargestellten empirischen Ergebnisse zur Implementation von Folgeanalysen in Deutschland und Schweden sinnvoll zu interpretieren, ist es zunächst wichtig, einen Blick auf die institutionelle Architektur des politisch-administrativen Systems in beiden Staaten und die sich daraus ergebenden Anforderungen zu werfen. Im Folgenden werden deshalb die wesentlichen Akteure, Struktur- und Prozessmerkmale der Gesetzgebung in Deutschland und Schweden kurz beschrieben.

Deutschland ist als föderaler Staat durch eine Aufgabentrennung zwischen Bundes- und Länderebene verbunden mit einem hohen Grad an vertikaler und horizontaler Politik- und Verwaltungsverflechtung gekennzeichnet. Während der Bund vorrangig gesetzgeberisch tätig wird, ist die Gesetzesausführung in den meisten Fällen den Ländern überlassen (Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder als Normalfall).

Umgekehrt besitzen die Länder zwar nur relativ wenige eigene Gesetzgebungskompetenzen, wirken aber über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mit und besitzen dadurch eine erhebliches Vetopotential. In Schweden hingegen gibt es keine zweite Kammer des Parlaments, der Staatsaufbau ist unitarisch. Wesentliches Kennzeichen der schwedischen Zentralverwaltung ist ein Dualismus zwischen einer relativ kleinen „Kanzlei der Ministerien“, deren Aufgabe die Politikformulierung und Vorbereitung von Entscheidungen ist, und großen zentralen Verwaltungsbehörden, welche für den Vollzug von Gesetzen und Verordnungen verbunden mit der Ausfertigung von Ausführungsvorschriften zuständig sind. Ein einzelner Minister kann in Schweden im Prinzip nicht steuernd in die Tätigkeiten der zentralen Verwaltungsbehörden eingreifen, da es keine individuelle Ministerverantwortlichkeit wie in Deutschland gibt, sondern alle Beschlüsse (formal) von der Regierung als Kollektiv getroffen werden.

Die zentralen Verwaltungsbehörden in Schweden sind in der Ausführung der Gesetze relativ frei. Die Regierung kann zwar Ziele setzen und bestimmte Rahmenbedingungen festsetzen, die Wahl der Mittel bleibt aber den Fachbehörden überlassen. Ein wichtiges Instrument für Regierung und Ministerialverwaltung, um die Verwaltungsbehörden zu steuern, ist deshalb (neben anderen wie Personal und Budget) die Festlegung von Prozeduren über Verfahren zur Entscheidungsfindung. Zu dieser Art von „Institutionenpolitik“ gehört auch die im Zentrum dieser Arbeit stehende Regulierung von Verfahren zur Folgenanalyse. Politik zur „besseren Rechtsetzung“, die sich in Schweden traditionell sehr stark auf die Ebene der Behörden bezieht, ist in dem skandinavischen Land demnach nicht nur ein Politikbereich zur Vermeidung unnötiger Kosten und bürokratischen Aufwands sowie zur allgemeinen Qualitätsverbesserung von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften (mit der Ministerialverwaltung als Adressat), sondern auch ein Steuerungsinstrument zur Kontrolle der relativ unabhängigen zentralen Behörden über Meta-Regulierung. In Deutschland hingegen kann der Bund laut Verfassung keine Verfahrensregeln für Normgebungsprozesse auf Landesebene festlegen. „Bessere Rechtsetzung“ als Institutionenpolitik mit dem Ziel einer erhöhten zentralen Steuerung nachgeordneter Verwaltungsebenen spielt also keine herausgehobene Rolle. Stattdessen zielt der bundespolitische Reformbereich in Deutschland vor allem auf die eigene Ministerialverwaltung ab, während die Länder eine vom Bund unabhängige Reformagenda besitzen.⁹

Neben den genannten Unterschieden im Staatsaufbau und in der funktionalen Aufgabenteilung bei der Ausführung von Gesetzen, besteht eine weitere wesentliche Differenz zwischen Deutschland und Schweden in der Größe der Ministerialverwaltung. Insgesamt hatte die bundesdeutsche Ministerialverwaltung 2006 knapp 17.500 Mitarbeiter/innen¹⁰, während zur selben Zeit in der schwedischen „Kanzlei der Ministerien“ rund 4.500 Mitarbeiter/innen angestellt waren.¹¹ Mit Ausnahme des Außenministeriums, welches ca. 1.400 Mitarbeiter/innen hat, arbeiten in einem schwedischen Fachministerium im Schnitt ca. 260 Personen¹², während in einem deutschen Bundesministerium durchschnittlich rund 1.150 Beamte und Angestellte tätig sind.¹³ Dieser Größenunterschied ist nicht allein auf Differenzen in der Staatsgröße oder staatlichen Aufgabenverteilung zurückzuführen, sondern hat auch viel mit der jeweiligen Organisation der Rechtsetzung zu tun.

Während in Deutschland die meisten Gesetze von Beamten der Ministerialverwaltung ausgearbeitet werden, wird ein erheblicher Teil der Vorbereitungsarbeit in Schweden an unabhängige¹⁴ Untersuchungskommissionen („utredningar“) delegiert. Fast alle wichtigen politischen Entscheidungen werden in Schweden durch eine, zum Teil aber auch durch mehrere Kommissionen vorbereitet. Die Bedeutung des Kommissionswesens spie-

gelt sich auch in den von der Regierung zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln wider. Fast ein Fünftel der Ressourcen der „Kanzlei der Ministerien“ (außer Außenministerium) entfallen auf das Kommissionswesen (*Gunnarsson/Lemne* 1998, S. 13). Das Kommissionswesen bildet auch deshalb ein wichtiges Charakteristikum des schwedischen politischen Systems und der politischen Kultur, weil dessen historische Wurzeln bereits bis ins 16. Jahrhundert zurückreichen.¹⁵ Werden neue Regelungen in Schweden nicht durch eine Kommission vorbereitet (was auf ca. die Hälfte der Propositionen zutrifft), dann sind es häufig zentrale Verwaltungsbehörden, welche der Regierung zuarbeitenden und vorbereitenden Studien durchführen. Die Delegation von Vorbereitungsarbeiten an obere Bundesbehörden oder Kommissionen und Beiräte ist zwar auch in Deutschland übliche Praxis, wird aber nicht so umfassend und weitreichend praktiziert wie in Schweden.

Die Ministerialverwaltung in Schweden muss sich der beschriebenen Aufgabenteilung entsprechend kaum mit Aufgaben der Wissensgenerierung und Informationsbeschaffung auseinandersetzen, sondern sie erhält meist sehr detailliert ausformulierte Vorschläge von den Kommissionen, die bereits ein öffentliches Konsultationsverfahren durchlaufen haben. Aufgabe der Ministerialverwaltung ist die finale politische Koordination und Abstimmung der Entwürfe. Unter anderem diese begrenzte Funktionszuschreibung an die Ministerialverwaltung verbunden mit einer relativ offenen und transparenten Regelungskultur führt dazu, dass das Einflusspotential der schwedischen Ministerialverwaltung im internationalen Vergleich als eher gering eingeschätzt wird. Folgerichtig ordnete die quantitative Studie zum politischen Einflusspotential von Regierungsbürokratien in 21 OECD-Ländern von *Schnapp* Schwedens Ministerialbürokratie auf dem letzten Rang ein, während sich Deutschland im Mittelfeld befand (2001, S. 24).

Für die stärkere Position der Ministerialverwaltung in Deutschland sprechen verschiedene Faktoren. Zum einen erfolgt die konkrete Ausarbeitung eines ersten Gesetzesentwurfs sowie die Eruiierung der Positionen verschiedener Gruppen von Normadressaten in Deutschland in den meisten Fällen durch die Ministerialverwaltung. Informationsbeschaffung und -verarbeitung für die Regierung ist somit eine der Hauptaufgaben der Bundesministerien (*König/Knoll* 2001). Die Ministerialverwaltung in Deutschland ist stärker als diejenige in Schweden eine Fachverwaltung, für die Wissensgenerierung und -aufarbeitung ein wichtiger Aufgabenbereich im Prozess der Politikformulierung und insbesondere der Gesetzgebung ist. Ministerialbeamte in deutschen Fachministerien sind meist sehr stark spezialisiert, während schwedische Mitarbeiter/innen der Kanzlei der Ministerien eher Politikfeldexperten mit einem breiteren Zuständigkeitsgebiet sind. In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur zur Genüge beschrieben sind denn auch die Abschottungstendenzen der deutschen Ministerialbeamten in langfristigen und stabilen Entscheidungsnetzwerken, zu denen neben den Fachbürokraten der Länder (vertikale Fachbruderschaften) die etablierten Fachverbände und -politiker gehören („Eiserne Dreiecke“). Diese geschlossenen Netzwerke verbunden mit den verfassungsmäßig verankerten Regeln zur institutionalisierten Intransparenz des vorparlamentarischen Rechtsetzungsprozesses festigen den Informationsvorsprung der Ministerialverwaltung (insbesondere gegenüber dem Parlament, aber auch gegenüber der Regierung) und bilden somit ein wichtiges Fundament für die starke Position der deutschen Ministerialverwaltung im Rechtsetzungsprozess.¹⁶ Mit dem Argument, ein Entwurf sei bereits mit den Fachministerien der Länder und den Verbänden abgestimmt, können vorgeschlagene Änderungen geplanter Regelungen abgewehrt werden, da ein erneutes Aufrollen des komplizierten Abstimmungsprozesses im föderalen System sehr zeit- und ressourcenaufwändig wäre.

Ein weiterer Faktor, in welchem sich das deutsche und das schwedische System wesentlich unterscheiden, ist die übliche Form der Regierungsbildung. Während in Deutschland Mehrheitsregierungen in Form einer „Minimal Winner Coalition“ (Lijphart 1984), d.h. Bildung der kleinstmöglichen Koalition (meist aus zwei Parteien bestehend), der Normalfall sind, amtieren in Schweden häufig Minderheitsregierungen. Die Sozialdemokraten waren im gesamten letzten Jahrhundert dominierende Partei Schwedens. Während sie von 1945 bis 1976 konstant die Regierung stellten, geriet seitdem etwas Bewegung in die Mehrheitsverhältnisse. Zwischen 1976 und 1982, von 1991-94 und seit 2006 stellten bürgerliche Parteien die Regierung (meist in Koalitionen aus mindestens drei Parteien). In Deutschland hingegen gibt es zwei große Volksparteien, die in der Regel in Koalition mit einer kleineren Partei die Regierung bilden.

In Deutschland sind Exekutive und Legislative in hohem Maße miteinander verschmolzen. Trotz des in der Verfassung festgelegten normativen Ideals der Gewaltenteilung¹⁷ verläuft die Trennlinie de facto weniger zwischen Regierung und Parlament als zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen Seite und parlamentarischer Opposition auf der anderen Seite. Während die parlamentarischen Oppositionsparteien anders als bei den Minderheitsregierungen in Schweden dadurch im Bundestag in einer eher schwachen Position sind, besitzen sie nicht selten ein erhebliches Vetopotential über den Bundesrat. Die Dominanz von Minderheitsregierungen in Schweden wird vielfach damit erklärt, dass es sich um eine Gesellschaft mit insgesamt relativ geringem Konfliktniveau und hoher Konsensorientierung handelt, welches sich auch im Parteienspektrum niederschlägt. Im Vergleich zu Deutschland besitzt die Nichtregierungsparteien im schwedischen Parlament eine relativ starke Position gegenüber der Regierung, da die Minderheitsregierungen keine grundsätzlich abgesicherten Mehrheiten besitzen. Die Regierung muss also je nach Sachfrage Koalitionspartner für einzelne Gesetzgebungsvorhaben finden.

Trotzdem ist es auch in Schweden nicht so, dass Gesetzgebung vorrangig im Parlament stattfindet. Zwar werden gesetzgeberische Entscheidungen formal im Parlament getroffen, tatsächlich aber finden wesentliche Aushandlungs- und Kompromissfindungsprozesse bereits vorher in anderen Gremien statt. Das schwedische Parlament wurde aufgrund des geringen Ausmaßes an Änderungen, welche Gesetzentwürfe im Parlament erfahren, in der Literatur zum Teil sogar als „ratifizierendes Parlament“ bezeichnet (Jann 1989). Die Ursachen hierfür liegen im bereits erwähnt konsensualen Politikstil Schwedens. Während Parlamentsmitglieder ebenso wie Verbandsvertreter in Deutschland normalerweise nicht formal in den Prozess der Gesetzesvorbereitung durch die Regierung integriert werden, ist eine solche formale Einbindung von Interessenvertretern und Parlamentariern im Rahmen des Kommissionswesens und über die Behördenvorstände (welche Ausführungsvorschriften zu Gesetzen und Rechtsverordnungen beschließen) in Schweden durchaus üblich.¹⁸ Parlamentarier bzw. Parteien und Interessenvertreter gestalten den Prozess der Alternativenauswahl und Politikkonkretisierung in Schweden in hohem Maße inhaltlich mit. Wichtig ist in Schweden zudem die Initiativfunktion des Reichstags im Rahmen der allgemeinen Motionszeit, in welcher die Parlamentarier die Regierung zur gesetzgeberischen Tätigkeit (und zum Einsetzen einer Kommission) in bestimmten Bereichen auffordern (Jann 1989, S. 405ff.).

In Deutschland hingegen erfolgt die Einflussnahme von Parteien und Verbänden auf den vorparlamentarischen Rechtsetzungsprozess vorrangig auf informellem Wege über Kontakte zwischen Verbänden und Ministerialbeamten sowie über Absprachen der Koalitionspartner. Die geringere institutionalisierte Integration von Parteien in die vorparlamentarische Phase der Gesetzesvorbereitung bedeutet nicht, dass die Einflussmöglich-

keiten der Parteien in Deutschland geringer sind als in Schweden. Die Einflussnahme ist jedoch insgesamt weniger transparent und sie beschränkt sich auf die Regierungsparteien, während die Opposition ausgeschlossen bleibt. Besonders deutlich wird dies im Gesetzgebungsverfahren am Konsultationsprozess. In Schweden, wo das Öffentlichkeitsprinzip in der Verfassung verankert ist, werden alle Stellungnahmen eines Konsultationsverfahrens publiziert, zusammengefasst und es wird transparent dargestellt, welche Positionen warum und von welchen Akteuren übernommen wurden. In Deutschland hingegen werden zwar ebenfalls externe Akteure im Gesetzgebungsverfahren konsultiert, deren Positionen und der Einfluss dieser auf eventuelle Änderungen im Entwurf werden jedoch nicht öffentlich zugänglich gemacht.¹⁹

Zusammenfassend sind als wesentliche Charakteristika des schwedischen Gesetzgebungsprozesses die umfassende Alternativenprüfung und Vorbereitung von Regelungsentwürfen durch unabhängige Kommissionen, das offene und transparente Konsultationsverfahren zu den Kommissionsgutachten, die vergleichsweise schwache Position der Ministerialverwaltung (kein Informationsmonopol) sowie die eher starke Position des Parlamentes aufgrund der Dominanz von Minderheitsregierungen zu nennen. Gesetzgebung in Deutschland hingegen ist gekennzeichnet durch eine starke Stellung der Ministerialverwaltung, durch geschlossene Entscheidungsnetzwerke, durch eine aus dem Gewaltenteilungsprinzip resultierende Intransparenz der vorparlamentarischen Phase (Black Box), durch eine eher schwache Stellung des Bundestags sowie durch eine im föderalen System erhöhte Abstimmungskomplexität verbunden mit der Veto-Position des Bundesrats in vielen Gesetzgebungsverfahren. Bevor sich Kap. 4 mit den Implikationen dieser institutionellen Faktoren für die Integration von Folgeanalysen in den Rechtsetzungsprozess auseinandersetzt, stellt Kap. 3 die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zur Umsetzung von GFA und SKM in den beiden Ländern vor.

3. Empirische Ergebnisse zur Anwendung von Folgeanalysen im Rechtsetzungsprozess

Der folgende Abschnitt setzt sich auf empirischer Basis mit der Implementation der Gesetzesfolgenabschätzung²⁰ und der Bürokratiekostenabschätzung mit dem Standardkosten-Modell²¹ in Deutschland und Schweden auseinander. Die Analysegrundlage bilden für Deutschland die Gesetzesvorblätter und -begründungen von Regierungsentwürfen und für Schweden die sog. Propositionen der Regierung, welche einen oder mehrere Gesetzentwürfe zu einem Problemfeld enthalten und darüber hinaus umfangreiche Hintergrundinformationen zum Politikformulierungsprozess, zum Problemfeld sowie zur vorgeschlagenen Problemlösung geben. Untersuchungszeitraum ist das Jahr 2006 und es handelt sich um eine Vollerhebung. Die Analyse umfasst deshalb für Deutschland etwas mehr Dokumente (154 Regierungsentwürfe) als für den schwedischen Fall (132 Propositionen).

Die Gesetzentwürfe und Propositionen des Jahres 2006 werden im Hinblick auf sechs Prüfkriterien verglichen. Dabei handelt es sich nicht um *alle* im jeweiligen Land rechtlich fixierten Folgenabschätzungsanforderungen, sondern um diejenigen Kriterien, welche *in beiden Ländern* ähnlich formuliert sind: „Alternativen“, „Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte“, „Vollzugaufwand“, „Auswirkungen auf die Wirtschaft“, „Bürokratiekosten für Unternehmen“ und „ex post Evaluation“.

Unterschieden wird zwischen „formaler Erfüllung“ und „tatsächlicher Erfüllung“ von Anforderungen zur Analyse von Gesetzesfolgen. Unter „tatsächlicher Erfüllung“ wird eine fundierte inhaltliche Prüfung bestimmter Kriterien der besseren Rechtsetzung verstanden, die sich in der Regierungsvorlage in Form von ausführlichen und mit einer Begründung versehenen Aussagen niederschlägt. Eine „formale Erfüllung“ hingegen liegt schon dann vor, wenn im Gesetzesvorblatt und/oder in der Gesetzesbegründung bzw. in der Proposition eine Aussage zur entsprechenden Variable zu finden ist, selbst wenn das Statement nur sehr kurz ist und nicht begründet wird. Die „tatsächliche Erfüllung“ wird also als Teilmenge der „formalen Erfüllung“ definiert. Die Differenz zwischen „formaler Erfüllung“ und „tatsächlicher Erfüllung“ wird im Folgenden als „rein formale Anpassung“ bezeichnet. „Rein formale Anpassung“ ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Folgenabschätzungskriterium durch ein floskelhaftes, in vielen Gesetzentwürfen so oder in ähnlicher Art und Weise zu findendes Statement „abgehakt“ wird, ohne dass substantielle Begründungen geliefert werden.

Bei den im Folgenden präsentierten Ergebnissen handelt es sich nicht um eine vollständige Implementationsanalyse zu GFA und SKM, da weder Rechtsverordnungen noch Verwaltungsvorschriften und auch nicht die insbesondere in Schweden weit verbreiteten Kommissionsgutachten in die Untersuchung einbezogen wurden.²² Der Fokus dieser Untersuchung liegt aufgrund der vergleichenden Perspektive ausschließlich auf der Ebene von Gesetzen im formalen Sinne und auf den hierzu von der Ministerialverwaltung produzierten und dem Parlament zur Verfügung gestellten Begleitinformationen. Die Hauptfunktion dieser Schriftstücke liegt in der Information des Parlamentes sowie in der Begründung und Erklärung des vorgeschlagenen Gesetzes oder der Gesetzesänderung. In der Forschung wird die Frage, inwieweit die Gesetzesbegründungen als GFA-Dokumente betrachtet werden können, kontrovers diskutiert:

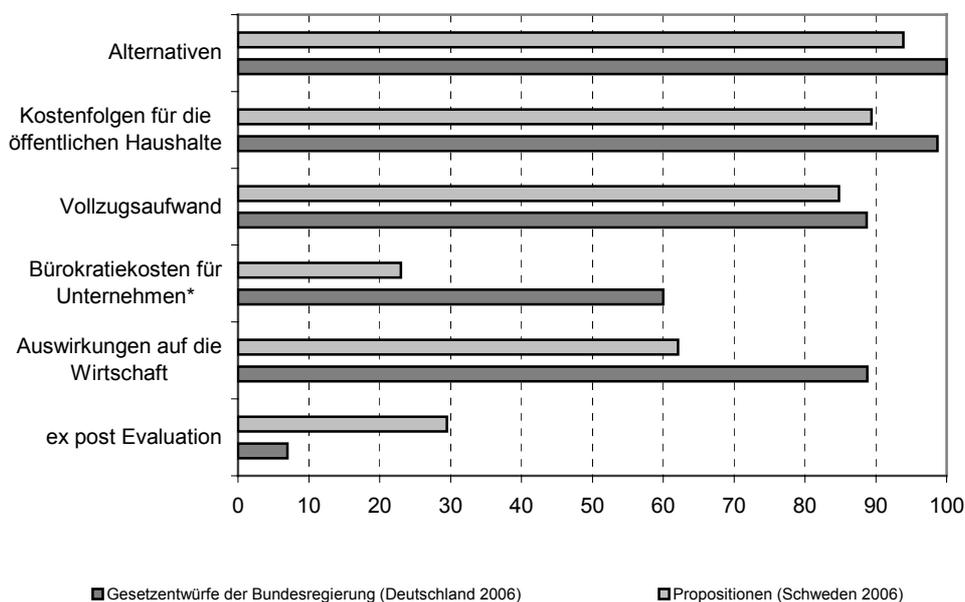
“It is questionable whether it is still legitimate to call an IA which does nothing more than justifying decisions that have already been taken an ‘impact assessment’. This term is normally associated with a higher level of ambition (at the very least the IA should challenge the decision-maker) (...).” (Meuwese 2008, S. 48)

Der Fokus einer Gesetzesbegründung liegt in erster Linie in der Rechtfertigung des eigenen Regelungsvorschlages, weshalb die Anreize zur „interessenfreien“ Darstellung der Folgenabschätzungsergebnisse eher gering sind. Im gewählten Untersuchungsdesign nicht erfasst werden zudem diejenigen Fälle, in welchen aus strategischen oder taktischen Gründen auf eine Darstellung der Ergebnisse von Folgenanalysen verzichtet wurde, z.B. um die Durchsetzungsfähigkeit eines Entwurfs nicht zu gefährden. Insofern ist bei der Interpretation der Daten zu beachten, dass eine „rein formale Erfüllung“ ebenso wie eine Nichterfüllung nicht automatisch bedeuten, dass in der Praxis keine Folgenuntersuchungen stattgefunden haben. Die Ergebnisse zeigen lediglich, dass der Verpflichtung zur *Darstellung* von bestimmten Folgenaspekten nicht nachgekommen wurde. Um den Zusammenhang zwischen realer Informationsbeschaffung und Analyseaktivität im Prozess der Entwurfserstellung sowie der letztendlichen Folgendarstellung in den offiziellen Begleitdokumenten zum Gesetzentwurf im Einzelfall zu verstehen, wäre ein Fallstudienesign erforderlich, dessen Nachteil darin liegt, dass keine umfassenden und repräsentativen Daten gewonnen werden. Die Entscheidung für das beschriebene Untersuchungsdesign im Rahmen dieser Arbeit scheint jedoch gerechtfertigt, wenn man in Augenschein nimmt, dass Folgenanalysen in Europa (anders als in den USA) in der Regel als Kommunikati-

onswerkzeuge zwischen Regierung und Parlament verstanden werden (*Radaelli* 2005, S. 11). Es geht also um Machtprozesse zwischen diesen Institutionen.²³ Der Grad der Herstellung von Transparenz in den Regierungsvorlagen ist zur Erfassung der Rolle von Folgeanalysen und zur Einschätzung des Implementationsgrades aus dieser Perspektive heraus ein geeigneter Indikator.

Betrachtet man zunächst die „formale Erfüllung“ der Prüfkriterien, schneidet Deutschland etwas besser ab als Schweden. Wie Abb. 1 zeigt, war die „formale Erfüllung“ sowohl bei der Darstellung von Alternativen als auch bei der Darstellung der Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte, des Vollzugaufwands, der Bürokratiekosten für Unternehmen und der Auswirkungen auf die Wirtschaft in Deutschland 2006 höher als im selben Zeitraum in Schweden. Besonders groß war der Unterschied zwischen den beiden Ländern bei den Bürokratiekosten für Unternehmen (D: 60%; SWE: 23%) und bei den Auswirkungen auf die Wirtschaft (D: 89%; SWE: 62%). Bei den übrigen drei Variablen betrug die Differenz in der „formalen Erfüllung“ zwischen Deutschland und Schweden jeweils weniger als zehn Prozentpunkte. Bei der Variable „ex post Evaluation“ kehrte sich das Verhältnis um: Die „formale Erfüllung“ dieser Anforderung befand sich in Deutschland auf einem deutlich niedrigerem Niveau als in Schweden (D: 7%; SWE: 30%).

Abbildung 1: Formale Erfüllung von Anforderungen zur Folgenabschätzung in Deutschland und Schweden



* Abweichender Erhebungszeitraum beim Prüfkriterium „Bürokratiekosten für Unternehmen“ für Deutschland, da die ex ante-Abschätzung der Bürokratiekosten erst am 1.12.2006 per GGO eingeführt wurde: Analyse von 75 Regierungsentwürfen, die zwischen dem 1.12.2006 und dem 30.8.2007 in den Bundestag eingebracht wurden.

Untersucht man die „tatsächliche Erfüllung“ der Anforderungen zur Folgenanalyse, wird in Deutschland ein eklatantes Auseinanderklaffen von „formaler“ und „tatsächlicher Er-

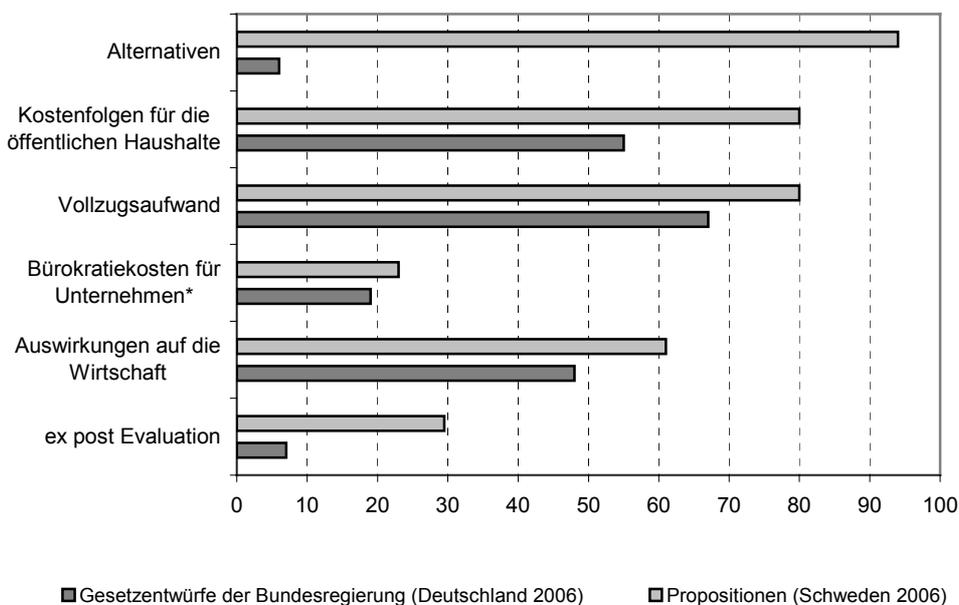
füllung“ deutlich. Für den schwedischen Fall hingegen sind nur geringe Unterschiede zwischen den beiden Merkmalen festzustellen:

- *Alternativen:* Während die Verpflichtung, in Gesetzesvorblättern und -begründungen Auskunft über Alternativen zu geben, in Deutschland formal in allen Fällen erfüllt wurde, lag die „tatsächliche Erfüllung“ auf sehr niedrigem Niveau. 94% der untersuchten Entwürfe enthielten lediglich die knappe und in der Regel nicht mit einer Begründung versehene Aussage, dass „keine Alternativen“ bestünden. In Schweden hingegen sind „formale“ und „tatsächliche Erfüllung“ der Anforderung zur Darstellung von Alternativen als identisch zu bewerten. Alternativen wurden in den Propositionen meist mehrfach erwähnt, z.B. in der Begründung der Regelungsnotwendigkeit (Darstellung der Nullalternative) und im Rahmen der Darstellung des Kommissionsgutachtens und der Ergebnisse des Konsultationsverfahrens (transparente Darstellung von und Auseinandersetzung mit Alternativvorschlägen aus dem Kommissionsgutachten und aus dem Konsultationsprozess). Das Parlament erhält mit der Proposition in Schweden ein Dokument, welches viele Details des Entstehungsprozesses des finalen Gesetzentwurfes transparent macht und zahlreiche Alternativen damit nicht bereits in der vorparlamentarischen Phase ausblendet.
- *Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte:* Die Anforderung, Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte darzustellen, wurde in Deutschland in höherem Maße als in Schweden formal erfüllt (D: 99%, SWE: 89%). Wie bei der Frage nach Alternativen (wenn auch in geringerem Ausmaß) ist jedoch für den deutschen Fall ein deutlicher Unterschied zwischen „formaler“ und „tatsächlicher Erfüllung“ dieser Anforderung zu konstatieren. So enthielten zwar nur 1% aller Entwürfe aus 2006 keine Angabe zu den Haushaltsauswirkungen, für weitere 44% wurde jedoch konstatiert, dass sie keine finanziellen Auswirkungen für den Staat hätten, ohne diese Angabe zu begründen. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass es sich um eine rein formale Anpassung handelte. Die „tatsächliche Erfüllung“ der Anforderung zur Darstellung von Haushaltsauswirkungen lag demnach in Deutschland bei ca. 55%. In Schweden hingegen hatten zwar „nur“ 89% der Propositionen die Anforderung zur Darstellung der Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte formal erfüllt, die „tatsächliche Erfüllung“ lag aber nur wenig darunter (80%). Interessant ist, dass der Anteil derjenigen Entwürfe, welche monetäre Angaben zu den Kostenfolgen enthielten, in Deutschland und Schweden ungefähr gleich war (D: 25%; SWE: 26%). Der Hauptunterschied zwischen den beiden Ländern lag also darin, dass in Schweden deutlich häufiger als in Deutschland die Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte qualitativ beschrieben (jedoch nicht berechnet) wurden, während in Deutschland viel häufiger als in Schweden angegeben wurde, dass der Entwurf „keine Auswirkungen“ auf die öffentlichen Haushalte hätte.
- *Vollzugaufwand:* Die „formale Erfüllung“ der Anforderung, den mit der Umsetzung eines Gesetzentwurfes verbundenen Vollzugaufwand darzustellen, unterscheidet sich zwischen Deutschland und Schweden nur in geringem Maße (D: 89%; SWE: 85%). Bei genauerer Betrachtung werden jedoch erhebliche Differenzen erkennbar. So lag die „tatsächliche Erfüllung“ in Schweden bei 80%, in Deutschland aber nur bei 67%. Hauptursache hierfür ist die Tatsache, dass für knapp ein Viertel der deutschen Entwürfe behauptet wurde, dass sie „keinen Vollzugaufwand“ verursachten, ohne diese Aussage zu begründen. Monetäre Angaben zum Vollzugaufwand waren in beiden Ländern eher selten (D: 10%; SWE: 13%).

- *Bürokratiekosten für Unternehmen:* Während die „formale Erfüllung“ der Anforderung zur Darstellung von Bürokratiekosten für die Wirtschaft in Deutschland weit über derjenigen in Schweden lag, befand sich die „tatsächliche Erfüllung“ ungefähr auf demselben Niveau (D: 19%; SWE: 23%). Einschränkend ist hinzuzufügen, dass bei diesem Prüfkriterium für den deutschen Fall eine andere Stichprobe zugrundegelegt wurde (75 Entwürfe zwischen 12/2006 und 8/2007), da die ex ante Bürokratiekostenmessung in Deutschland erst ab 1.12.2006 verbindlich eingeführt wurde. Die „tatsächliche Erfüllung“ war in Deutschland verhältnismäßig niedrig, weil in vielen Entwürfen schlicht auf die vor dem 1.12.2006 eingeleitete Ressortabstimmung hingewiesen wurde. Im Zeitverlauf nahm der Anteil der Entwürfe mit diesem Hinweis deutlich ab. Weiterführende Evaluationen unter Ausschluss der Übergangsmomente haben zu zeigen, inwieweit sich eine substantielle Bürokratiekostenabschätzung in Deutschland durchsetzen kann. Monetäre Angaben zu den Bürokratiekosten enthielten in der hier untersuchten Übergangsphase immerhin 7% der deutschen Regierungsentwürfe. In Schweden hingegen beinhaltete nur eine Proposition (0,8%) quantitative Angaben zu den Bürokratiekosten.
- *Auswirkungen auf die Wirtschaft:* Während „formale“ und „tatsächliche Erfüllung“ bei den wirtschaftlichen Auswirkungen in Deutschland weit auseinander klappten (89% formal, 48% tatsächlich), waren die beiden Merkmale in Schweden fast identisch ausgeprägt (62% formal, 61% tatsächlich). Ein rein formales „Abhaken“ der Verpflichtung zur Darstellung der ökonomischen Folgen spielte in Schweden kaum eine Rolle, was sich darin widerspiegelte, dass nur sehr selten angegeben wurde, dass eine Regelung „keine Auswirkungen“ auf die Wirtschaft hätte.
- *Ex post Evaluation:* Die Variable „ex post Evaluation“ scheint auf den ersten Blick eine Ausnahme zu sein, da die „formale Erfüllung“ dieser Anforderung in Schweden höher war als in Deutschland. Beim genaueren Hinsehen zeigt sich jedoch, dass dieser Unterschied vor allem daher rührt, dass es bei den deutschen Gesetzentwürfen bei dieser Variable quasi keine „rein formale Anpassung“ gab. „Ex post Evaluation“ ist nicht als Gliederungspunkt des Gesetzesvorblattes vorgesehen. Insofern wurde in den meisten Fällen nur dann eine Aussage zu dem Thema getätigt, wenn tatsächlich eine Evaluation vorgesehen war. In Schweden verhielt es sich ähnlich, allerdings auf höherem Niveau. So enthielten 30% der schwedischen Propositionen die Angabe, dass eine ex post Evaluation der Wirkungen der neuen Rechtsvorschriften (oder bestimmter Teilaspekte) vorgesehen sei, während dies in Deutschland nur auf 7% der Gesetzentwürfe des Jahres 2006 zutraf.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die „formale Erfüllung“ der Anforderungen zur Folgenabschätzung in Deutschland bei fünf von sechs Variablen größer war als in Schweden, während die „tatsächliche Erfüllung“ der Prüfkriterien bei allen sechs Vergleichsvariablen in Schweden größer war als in Deutschland (vgl. Abb. 2). Am deutlichsten trat diese Differenz in der „tatsächlichen Erfüllung“ bei der Alternativendarstellung zutage. Während Alternativen in fast allen schwedischen Propositionen diskutiert wurden, enthielten die Begründungen der deutschen Gesetzentwürfe fast nie Aussagen zu den Vor- und Nachteilen verschiedener Regelungsalternativen.

Abbildung 2: Tatsächliche Erfüllung von Anforderungen zur Folgenabschätzung in Deutschland und Schweden



* Abweichender Erhebungszeitraum beim Prüfkriterium „Bürokratiekosten für Unternehmen“ für Deutschland, da die ex ante-Abschätzung der Bürokratiekosten erst am 1.12.2006 per GGO eingeführt wurde: Analyse von 75 Regierungsentwürfen, die zwischen dem 1.12.2006 und dem 30.8.2007 in den Bundestag eingebracht wurden.

Um zu überprüfen, ob und inwieweit das höhere Niveau „tatsächlicher Erfüllung“ von Anforderungen zur Folgenanalyse in Schweden auf die Reformbestrebungen der letzten Jahre zurückzuführen ist, wurde zusätzlich zur Untersuchung der Regierungsvorlagen des Jahres 2006 eine zufällig ausgewählte Stichprobe²⁴ von Gesetzesentwürfen aus dem Jahr 1977 untersucht. Dabei zeigten sich für den schwedischen Fall deutliche Veränderungen genau in denjenigen Bereichen, die im Mittelpunkt der Reformbemühungen zur besseren Rechtsetzung in den letzten dreißig Jahren standen:

- Dies betrifft zum einen die Darstellung der Kostenfolgen von Gesetzen für die öffentlichen Haushalte, die 2006 im Vergleich zu 1977 bei einem erheblich höheren Anteil der Gesetze erfolgte und zudem detaillierter ausgeführt wurde.²⁵ Eine Darstellung der Kostenfolgen im öffentlichen Sektor wurde in Schweden bereits in den siebziger Jahren im Rahmen mehrerer Verordnungen²⁶ und Direktiven²⁷ rechtlich institutionalisiert.
- Ein zweiter Bereich, für welchen deutliche Unterschiede zwischen 1977 und 2006 zu konstatieren sind, ist die Darstellung der Gesetzesfolgen für kleine Unternehmen. Dieser Faktor erhielt durch die wirtschaftspolitische Schwerpunktsetzung der schwedischen Regierung Ende der 1990-er Jahre (Vereinfachung der Wirtschaftstätigkeit und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner Unternehmen) verbunden mit der Einführung der Simplex-Folgenabschätzung für kleine Unternehmen ein besonderes Gewicht.

Bei den anderen Prüfkriterien wie den „Auswirkungen auf die Wirtschaft“, dem Vollzugsaufwand und der Alternativendarstellung waren kaum Unterschiede zwischen schwedischen Propositionen des Jahres 1977 und des Jahres 2006 festzustellen, was aufgrund der im Vergleich zu Deutschland relativ hohen Werte in Bezug auf die „tatsächliche Erfüllung“ dieser Folgenabschätzungsvariablen als Indiz dafür zu werten ist, dass gewachsene Strukturen des schwedischen Rechtsetzungssystems die Analyse von Gesetzesfolgen schon früher besonders begünstigt haben (siehe Kap. 4).

Für Deutschland lässt die vergleichende Analyse von Gesetzentwürfen des Jahres 2006 mit solchen aus 1977²⁸ keinen substantieller Wandel in der Gesetzesvorbereitung vermuten. Die Resultate deuten eher darauf hin, dass zwar die existierenden GGO-Anforderungen zur expliziten Thematisierung bestimmter Faktoren auf dem Vorblatt und im „Allgemeinen Teil“ der Gesetzesbegründung geführt haben, sich aber insgesamt kein stärkerer Fokus auf die Darstellung der zu erwartenden positiven und negativen Folgen im Verhältnis zu den gesetzten Zielen durchsetzen konnte. Die „formale Erfüllung“ der Anforderungen zur Folgenabschätzung in Deutschland hat seit 1977 stark zugenommen, dahinter stehen aber häufig keine inhaltlich informativen Angaben. Es gibt allerdings eine Ausnahme: die Darstellung des Vollzugsaufwandes. Wurde 1977 noch in der Hälfte der Fälle keinerlei Angabe zum Vollzugsaufwand gemacht, so betraf dies 2006 nur noch 11% der Entwürfe. Erklären lässt sich dieser Wandel u.a. durch die Tatsache, dass „Vollzugsaufwand“ 1977 noch keine eigene Kategorie auf dem Gesetzesvorblatt bildete, während dies 2006 der Fall war. Wie weiterführende Studien zeigten, hat sich jedoch nicht nur die rein formale Anpassung an die Anforderung, den Vollzugsaufwand darzustellen, erhöht, sondern es ist auch eine substantielle Verbesserung in der „tatsächlichen Erfüllung“ zu verzeichnen (Vollzugsaufwand wird zunehmend häufiger beschrieben und quantifiziert).²⁹ Hier hat möglicherweise aufgrund einer größeren politischen Aufmerksamkeit für Vollzugsfragen ein Bewusstseinswandel stattgefunden, der das Aufmerksamkeitsfeld der Ministerialbeamten bei der Ausarbeitung von Gesetzesbegründungen stärker auf die Vollzugsthematik lenkte.

4. Diskussion der empirischen Ergebnisse: Erklärungsansätze für Implementationsunterschiede

Das folgende Kapitel setzt sich mit der Frage auseinander, wie die im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Unterschiede in der Erfüllung von Anforderungen zur Darstellung der Ergebnisse von Folgeanalysen durch die Ministerialverwaltung erklärt werden können. Dabei wird auf drei, aus den Theorieansätzen des soziologischen Neo-Institutionalismus hergeleitete Erklärungshypothesen zurückgegriffen, welche sich beziehen auf:

1. die für den Gesetzgebungsprozess relevanten landesspezifischen Strukturen des politisch-administrativen Systems und deren Funktionalitäten;
2. die Existenz von Akteuren, die sowohl das Vermögen als auch ein Interesse an einer Kontrolle der Umsetzung von Anforderungen zur Folgeanalyse im Gesetzgebungsprozess haben und
3. den Grad der Übereinstimmung von kulturell verankerten Ideen und Überzeugungssystemen mit den Reforminhalten.

4.1 Strukturelle Faktoren und deren Funktionalitäten

Eine der Grundannahmen des soziologischen Neo-Institutionalismus besteht darin, dass Organisationen ihre Legitimität vor allem aus der Erfüllung von Umweltaanforderungen beziehen, während die Effizienz der Produktion bestimmter Güter (im hier betrachteten Falle: von Gesetzen) eine weniger wichtige Rolle spielt. Die GFA und das SKM sind Instrumente, die grundsätzlich dazu dienen sollen, den Prozess der Rechtsetzung zu rationalisieren, indem durch eine vorausschauende, analytische Arbeitsweise „bessere“ Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften entstehen. Diese Optimierung soll dann dazu führen, dass politische Ziele besser erreicht werden (höherer Zielerreichungsgrad, sinnvolles Kosten-Nutzen-Verhältnis) und langfristig weniger Kosten anfallen, beispielsweise weil die mit Hilfe einer GFA entstandenen Vorschriften nicht mehr so oft nachgebessert werden müssen oder weil bestimmte Vollzugsprobleme bereits im Voraus erkannt und gelöst wurden.

Betrachtet man den Prozess der Verbreitung der GFA in Europa, wird jedoch deutlich, dass sich die GFA keineswegs deswegen durchgesetzt hat, weil sie eine effizientere Gesetzesproduktion ermöglicht, sondern dass ihr Erfolg auf dem Mythos einer Rechtsoptimierung durch die GFA beruht.³⁰ Der empirische Nachweis, dass mit der GFA tatsächliche Effizienzerhöhungen erzielt werden können, ist bisher nicht erbracht worden und auch die in Kap. 3 dargestellten Implementationsdefizite und -lücken weisen eher darauf hin, dass Effizienz nicht das entscheidende Kriterium für die Einführung der Analyseverfahren war. Es sprechen einige Argumente dafür, dass es sogar rational ist, Instrumente zur besseren Rechtsetzung wie z.B. die GFA lediglich formal (z.B. durch die Einführung von GFA-Richtlinien o.ä.) einzuführen, während die tatsächlichen Abläufe des Rechtsetzungsprozesses davon entkoppelt werden.³¹

Die Rationalität der Nicht-Implementation liegt in den Funktionalitäten der vorhandenen Prozess- und Strukturmerkmale der Normgebung begründet. 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. Viele Elemente der existierenden Prozesse und Strukturen der Rechtsetzung, welche aus Perspektive der rationalistischen Entscheidungstheorie zu suboptimalen Ergebnissen führen, erfüllen wichtige politische Funktionalitäten oder dienen der Entlastung der politischen Spitze. Elemente der besseren Rechtsetzung stehen den tatsächlichen Funktionalitäten realer Politikformulierungsprozesse zum Teil diametral entgegen.

Insbesondere gilt dies für den deutschen Fall, wo die Ministerialverwaltung – wie in Kap. 2 beschrieben – eine relativ starke Position im Gesetzgebungsprozess besitzt. Informationen stellen dabei ein ganz wesentliches Machtmittel dar, welches nicht ohne weiteres aus der Hand gegeben wird. Entscheidungen darüber, wer welche Informationen wann erhält, sind ein wichtiges Steuerungsinstrument. Das Interesse der Ministerialverwaltung, diese Möglichkeit zur Ausübung von Einfluss über Informationen aufgrund von Vorschriften zur Herstellung von Transparenz über die Ergebnisse von Folgenanalysen aus der Hand zu geben, ist gering. Ähnliche Mechanismen gelten für die Regierung in ihrem Verhältnis zum Parlament, weshalb auch die politische Führung grundsätzlich wenig Interesse daran haben dürfte, der parlamentarischen Opposition Argumente an die Hand

zu liefern, welche die Durchsetzung von Regierungsvorschlägen im Parlament gefährden könnten. Die Anreize zur tatsächlichen Erfüllung der GGO-Vorschriften zur Folgenabschätzung im Sinne einer allgemeinen Verbesserung der Informationsgrundlage des Parlamentes in Deutschland sind somit sehr gering.³²

Hinzu kommt ein weiteres Argument, welches auf die Funktionen der ministeriellen Arbeitsebene für die politische Leitungsebene der Ministerien abzielt und die dezisionistische Vorstellung einer klaren Trennung zwischen administrativen Akteuren (als neutralen Informationslieferanten) und politischen Akteuren (als legitimierten Entscheidungsträgern) als realitätsfern entlarvt. So ist die in der GGO verankerte umfangreiche Analyse von Regelungsalternativen und die Darstellung von deren Vor- und Nachteilen als Entscheidungsgrundlage von der Ministeriumsleitung gar nicht gewünscht. Vorlagen mit Alternativen werden in der Praxis von der administrativen Leitungsebene häufig als „unausgereift“ zurückgewiesen, da eine wichtige Aufgabe der Arbeitsebene eben nicht in der Vervollständigung von Informationen für „Entscheidungsträger“, sondern in der die Präferenzen der politischen Leitung antizipierenden Informationsreduktion sowie der Vorentscheidung und Vorabstimmung von Regelungsentwürfen liegt. *Mayntz* und *Scharpf* stellten schon 1973 in einer Studie fest, dass Programmalternativen in der deutschen Ministerialverwaltung in einem horizontal verlaufenden Kommunikationsprozess ausdiskutiert werden. In die vertikalen Kommunikationskanäle gelangen in der Regel nur bereits abgeklärte Argumente. Lediglich bei konfliktträchtigen Alternativen wird die Entscheidung mit der nächsthöheren Hierarchieebene vorabgeklärt. Insofern sehen sich die Ministerialbeamten widersprüchlichen Anforderungen gegenüber: Zum einen verlangt die politische Führung eindeutige Vorlagen, zum anderen erfordern die Vorschriften der GGO und andere Beschlüsse zum Thema „bessere Rechtsetzung“ die Prüfung und Darstellung von Alternativen. Gelöst wird dieser Konflikt, indem die Alternativenfrage mit „keine“ beantwortet wird. So werden die GGO-Vorschriften formal erfüllt, während sich die realen Aktivitäten an den Anforderungen der politischen Leitung orientieren.³³

Ein prägendes Kriterium für die Handlungsorientierung der Ministerialbeamten im Rechtsetzungsprozess sind die Erfolgsaussichten „ihrer“ Gesetzentwürfe. Abstimmung, Verhandlung und Koordination spielen deshalb von Anfang an eine wichtige Rolle. Für die Frage nach dem „Rationalisierungspotential“ durch Folgeanalysen ist es deshalb von elementarer Bedeutung, wie dominant strategische Aspekte und Abstimmungserfordernisse gegenüber Sachargumenten sind. Dies wiederum hängt u.a. davon ab, wie viele Vetospieler es gibt. Im durch einen hohen Grad an Politik- und Verwaltungsverflechtung geprägten, föderalen System der BRD (siehe z.B. *Scharpf* 1985) kommt zur interministeriellen Koordination immer noch die Abstimmung mit der Länderebene hinzu. Dabei sind nicht nur föderale Eigeninteressen, sondern auch Parteiinteressen von erheblicher Bedeutung. Mit SPD und CDU/CSU gibt es zwei große Volksparteien, die sich gegeneinander abgrenzen müssen. Gegensätzliche Mehrheitsverhältnisse dieser Parteien in Bundestag und Bundesrat können Blockadesituationen hervorrufen. All diese Faktoren tragen dazu bei, dass die Durchsetzung eines Entwurfs in Deutschland meist nur nach einem komplizierten und langanhaltenden Koordinationsprozess möglich ist, der in erster Linie durch Interessen und nicht durch Sachargumente gesteuert wird.

In Schweden hingegen besitzt die regionale Ebene keine mit Deutschland vergleichbaren Einflussmöglichkeiten und Vetokompetenzen. Die Sozialdemokraten sind die dominierende Partei und Minderheitsregierungen sind weniger die Ausnahme denn die Regel (*Bergman* 1997). Wenn eine Minderheitsregierung an der Macht ist, müssen die

Mehrheiten je nach Thema immer wieder neu beschafft werden. Wechselnde Abstimmungscoalitionen mit verschiedenen Parteien sind dabei durchaus üblich, was die in der Einleitung erwähnte These über den rationalen und pragmatischen schwedischen Politikstil stützt. Sachargumente sind zur themenspezifischen Mehrheitsbeschaffung ebenso hilfreich wie die Schaffung eines unterstützenden Klimas in der Öffentlichkeit. Folgenanalysen haben deshalb in Schweden eine bessere Chance, tatsächlich in den Politikformulierungsprozess integriert zu werden.

Hinzu kommt das bereits für den deutschen Fall ausgearbeitete Argument des Einflusspotentials der Ministerialverwaltung. Dass Informationen als Machtmittel durch die Erfüllung von Anforderungen zur Folgenanalyse aus der Hand gegeben werden könnten, besitzt für die schwedische Ministerialverwaltung kaum Relevanz. Dies steht in engem Zusammenhang mit der traditionellen Auslagerung von wesentlichen Teilen der Gesetzesvorbereitung in staatliche Untersuchungskommissionen sowie mit der großen Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips in Schweden. Die Untersuchungskommissionen befördern – da sie tätig werden, bevor die Regierung einen konkreten Gesetzentwurf ausarbeitet – die Diskussion von Alternativen und die Kompromissfindung, indem sie verschiedene gesellschaftliche Akteure in die Gestaltung von Reformvorhaben mit einbeziehen. Die Kompromiss- und Konsensorientierung ist strukturell darin verankert, dass sich die Kommissionsmitglieder auf ein Schlussgutachten einigen müssen. Allerdings besitzt jedes Kommissionsmitglied die Möglichkeit, eine sog. „Reservation“ zu schreiben, falls zu bestimmten Fragen keine Einigkeit erzielt werden konnte. Die Institution des Kommissionswesens bewirkt, dass Entscheidungsnetzwerke in der Politikformulierung Schwedens nicht dieselbe Geschlossenheit und Intransparenz erreichen können wie in Deutschland. Da Kommissionsgutachten veröffentlicht werden und stets ein umfassendes und offenes Konsultationsverfahren stattfindet, dessen Ergebnisse wiederum öffentlich zugänglich sind, ist „Information“ in Schweden kein vergleichbares strategisches Machtmittel wie in Deutschland. Insofern stellen Vorschriften zur Folgenanalyse auch keine Gefahr dar, dieses Machtmittel zu verlieren. Die schwedische Ministerialverwaltung stellt im Rahmen der Proposition üblicherweise die bereits öffentlich verfügbaren Informationen über zu erwartende Gesetzesfolgen noch einmal zusammen und nutzt diese zur Begründung ihrer Entscheidungen. Alternativen werden dabei nicht per se ausgeblendet, sondern argumentativ widerlegt. Die Erfüllung von Anforderungen zur Folgenanalyse enthält für die schwedische Ministerialverwaltung somit deutlich weniger Konfliktpotential und funktionalitätsbedingte Widersprüche.

4.2 Kontrolle und Transparenz

Trotz der beschriebenen Widersprüche zwischen den Funktionalitäten des Rechtsetzungsprozesses und der Herstellung von Transparenz über durchgeführte Folgenanalysen (in Deutschland) kann eine über die Formalebene hinausgehende Implementation von Folgenanalysen dann gegeben sein, wenn ein oder mehrere Akteure vorhanden sind, welche – entweder aufgrund eigener Interessen oder aufgrund eines politischen Mandats – die Implementation der Folgenabschätzungsverfahren kontrollieren. Entscheidend für den Implementationsgrad ist dabei jedoch nicht nur die Existenz eines „Kontrolleurs“, sondern auch dessen Kontrollvermögen, welches in engem Zusammenhang mit Kompetenzen/Zugriffsmöglichkeiten und Fragen der Transparenz steht. Die Relevanz dieser Fragen wird im Folgenden exemplarisch anhand von einigen empirischen Phänomenen diskutiert.

Wie in Kap. 3 beschrieben, tritt eine „rein formaler Anpassung“ an Vorschriften zur Folgenanalyse in Deutschland wesentlich häufiger auf als in Schweden, was durch die transparenzschaffenden, klaren Strukturvorgaben für die Darstellung von Gesetzesfolgen im Rahmen des Gesetzesvorblattes zu erklären ist. In der GGO ist eindeutig festgelegt, welche Struktur das Vorblatt von Gesetzentwürfen aufweisen muss. Alle Anforderungen zur Folgenanalyse, die standardmäßig einen eigenständigen Gliederungspunkt des Vorblattes bilden, weisen eine sehr hohe formale Erfüllungsrate von über 85% auf.³⁴ Zu diesen Aspekten wurde fast immer auch dann eine Aussage getätigt, wenn offensichtlich entweder gar keine inhaltliche Prüfung dieses Aspekts stattgefunden hatte oder die Ergebnisse dieser Prüfung nicht im Rahmen des Vorblattes oder der Begründung publik gemacht werden sollten. Dies mündete in eine Vielzahl floskelhafter oder Auswirkungen verneinender Statements in den Gesetzesvorblättern, deren Informationsgehalt für die parlamentarischen Entscheidungsträger und den Bundesrat gering ist. In Schweden wird der weitgehende Verzicht auf eine „rein formale Anpassung“ durch die flexible Struktur der Propositionen begünstigt. Die Gliederung ist abgesehen von einigen festen Unterpunkten variabel und richtet sich v.a. nach dem Regelungsinhalt. Insofern ist zum einen weniger transparent, auf welche Punkte der Folgenabschätzung eingegangen wird und auf welche nicht, zum anderen besteht keine Veranlassung aufgrund einer vorgegebenen Struktur bestimmte Aspekte zumindest rein formal „beleuchten“ zu müssen. Eine Ausnahme bildet das Prüfkriterium der finanziellen Auswirkungen für den Staat, auf welches unter dem in den meisten Propositionen vorhandenen Gliederungspunkt „Folgen“ oder „Ökonomische Folgen“ eingegangen wird. In Bezug auf diese Variable besteht eine höhere Transparenz und insofern auch ein gewisser „Druck“, sich zu diesem Punkt zu äußern.

Klar strukturierte Gliederungsvorgaben für Gesetzesbegründungen scheinen also die „formale Erfüllung“ von Vorschriften zu Folgenanalyse zu fördern. Für deren „tatsächliche Erfüllung“ ist hingegen viel entscheidender, ob es eine Instanz gibt, die ein Interesse und das Vermögen zur Ausübung einer Implementationskontrolle hat. Für bestimmte Bereiche, wie z.B. die Folgen neuer Gesetze auf die Wettbewerbsfähigkeit, auf große Unternehmen oder auf die Staatsfinanzen³⁵, existieren mit den entsprechenden Fachministerien originäre Kontrollinstanzen. Dies ist eine wesentliche Ursache dafür, dass die „tatsächliche Erfüllung“ von Vorschriften zur Darstellung der Haushaltsauswirkungen und des Vollzugsaufwands sowohl in Deutschland als auch in Schweden vergleichsweise hoch ist. Vorschriften zur Folgenabschätzung können von diesen Akteuren genutzt werden, um die eigenen Interessen gegenüber anderen Fachministerien besser durchzusetzen.

Etwas anders verhält es sich bei Folgenaspekten, die im bestehenden System der inter-ministeriellen Abstimmung keine große Rolle spielen, weil es sich um Querschnittsthemen handelt oder weil die Betroffenheit der Normadressaten diffus und argumentativ schwer fassbar ist. Dies trifft zum Beispiel auf den Bereich der Bürokratiekostenabschätzung zu. Im empirischen Vergleich zwischen Deutschland und Schweden zeigt sich, wie wichtig Fragen der organisatorischen Institutionalisierung von Kontrolle bei derartigen Themen sind. Die äußerst geringe Implementation der Bürokratiekostenabschätzung im schwedischen Rechtsetzungsprozess verdeutlicht, dass strukturell bedingte, günstigere Anreizstrukturen für die Implementation von Folgenanalysen keine Auswirkungen haben, wenn Zuständigkeiten für einen neu zu implementierenden Analyseaspekt nicht klar benannt und mit Unterstützung der politischen Spitze etabliert werden. Bürokratiekosten wurden in Schweden nur in einer einzigen Proposition des Jahres 2006 quantifiziert.

Zwar enthielt knapp ein Viertel der Propositionen eine qualitative Aussage zu administrativen Lasten, diese stand aber meist im Zusammenhang mit der in Schweden üblichen ausführlichen Darstellung der Regelungsfolgen und hatte nichts mit der SKM-Einführung zu tun. Belegt wird dies neben der fehlenden Quantifizierung dadurch, dass einschlägige Begriffe wie Informationspflichten oder Bürokratiekosten nicht auftauchen. Die ex ante Abschätzung von Bürokratiekosten war 2006 weder organisatorisch noch rechtlich institutionalisiert, sondern nur auf der Verlautbarungsebene verkündet worden.³⁶ Anders gestaltet sich die deutsche SKM-Strategie. In Deutschland wurde von Anfang an eine organisatorische Verankerung (Nationaler Normenkontrollrat als pflichtgemäß zu beteiligende, unabhängige Kontrollinstanz) ergänzt durch die Institutionalisierung politischer Unterstützung für das Bürokratiekostenthema vorgenommen. Zwar sind die bisherigen empirischen Daten eher ernüchternd (siehe Kap. 3), aber zumindest ist der Anteil der Quantifizierungen trotz fehlender Verstetigung des Verfahrens aufgrund der kurzen Zeitspanne zwischen Einführung der rechtlichen Verpflichtung und empirischer Untersuchung deutlich höher als in Schweden. Zudem werden einschlägige Begrifflichkeiten verwendet und es ist eine Zunahme der „tatsächlichen Erfüllung“ der GGO-Anforderung zur Beschreibung von Informationspflichten und Bürokratiekosten im Zeitverlauf feststellbar.

4.3 Orientierungsmuster und Deutungssysteme der Ministerialverwaltung

Die dritte, auf neo-institutionalistischer Grundlage entwickelte Hypothese über Implementationsdefizite von Verfahren zu Folgenanalyse stellt vor allem auf die Bedeutung kognitiver Elemente ab. Institutionalisierung wird in diesem Zusammenhang als ein Zustand verstanden, in dem „kollektiv geteilte Kognitionen definieren, was Bedeutung hat und welche Handlungen möglich sind“ (Zucker 1983, S. 2). Institutionen im Sinne von Kognitionen beschränken also den Handlungsspielraum von Organisationsmitgliedern und führen zu bestimmten, handlungsleitenden Interpretationen. Hinter dieser Annahme steht die konstruktivistische Argumentation, dass Regeln immer interpretationsbedürftig sind und es von den Interpretationen der Akteure abhängt, wie sie in Handlungen umgesetzt werden.

Für die Erklärung von Implementationsdefiziten von Folgenanalysen lässt sich aus den dargestellten theoretischen Gedanken die These ableiten, dass eine Implementation dann wahrscheinlich ist, wenn die vorherrschenden Orientierungsmuster und Deutungssysteme in der Ministerialverwaltung möglichst gut zu den mit der Einführung von Instrumenten zur Folgenabschätzung anvisierten Reforminhalten passen:

“Incremental transformations (...) will succeed as long as they are consistent with the established institutional identity of the organization.” (Brunsson/Olsen 1993, S. 22).

Diese „Passfähigkeit“ kann entweder kulturell bedingt gegeben sein oder sie kann durch Leitbilder, Veränderungen in der Personalstruktur o.ä. bewusst herbeigeführt werden. Reformen müssen also mit der Organisationskultur kompatibel sein, um implementiert zu werden. Werden Verfahren zur Folgenabschätzung als sinnvolle Instrumente zur Verbesserung des Outputs der eigenen Arbeit und des eigenen Images interpretiert, dann ist eine Anwendung dieser Instrumente wahrscheinlich.

Die berufliche Sozialisation und insbesondere der Ausbildungshintergrund des Personals in der Ministerialverwaltung besitzt eine nicht unerhebliche Prägekraft für die vorherrschenden Orientierungsmuster und Einstellungen (Powell/DiMaggio 1991a: 69f., 75).

Bereits in den 1970er Jahren zeigte eine in deutschen Ministerien durchgeführte empirische Studie, dass Ministerialbeamte mit einer juristischen Ausbildung in ihrer Arbeit stärker auf rechtstechnische Fragen fokussiert waren als Ministerialbeamte ohne juristische Ausbildung. Konformität mit Normen wurde weit höher eingeschätzt als die Orientierung an Sachaufgaben (*Brinkmann/Pippke/Rippe* 1973, S. 346ff.). Die Art der Ausbildung und die fachlichen Kreise, in denen man relevante Fragen diskutiert und welche bestimmte Orientierungen und Deutungssysteme verstärken oder abschwächen, haben somit eine wichtige Bedeutung für die „Interpretation“ und Wahrnehmung von beruflichen Anforderungen (z.B. Vorschriften zur Folgeanalyse) sowie für den eigenen Umgang mit diesen.

Welchen fachlichen Hintergrund haben Ministerialbeamte in Deutschland und Schweden? Empirische Studien zeigen, dass die juristische Ausbildung bis in die 1960er Jahre hinein in beiden Ländern den üblichen Hintergrund für eine Karriere in der Ministerialverwaltung bildete (*Steinkemper* 1974; *Premfors* 2003, S. 186; *Ehn* 1998, S. 78).³⁷ Während in Schweden seitdem ein umfangreicher Wandlungsprozess stattgefunden hat, blieben das „Juristenmonopol“ sowie das „Juristenaufstiegsmonopol“³⁸ in Deutschland weitgehend erhalten. Die aktuellste quantitative Untersuchung zur administrativen Elite Deutschlands (die „Konstanzer Elitestudie“) bestätigt, dass der Juristenanteil ebenso wie in den Jahrzehnten zuvor bei rund 60% liegt, wobei ein gewisser Wandlungsprozess dahingehend zu verzeichnen ist, dass in der Ministerialverwaltung tätige Juristen heute häufiger als früher eine sozialwissenschaftliche Zusatzausbildung absolviert haben (*Schwanke/Ebinger* 2006; *Derlien/Mayntz* 1988; *Steinkemper* 1974). Während in den Elitestudien nur Positionen vom Unterabteilungsleiter an aufwärts untersucht wurden, bestätigt eine von der Autorin durchgeführte Befragung³⁹ der Bundesministerien ähnliches für die Referateebene⁴⁰, allerdings nicht in allen Ressorts.⁴¹ Anders als häufig behauptet, bilden auch im Finanz- und Wirtschaftsministerium nicht die Wirtschaftswissenschaftler, sondern die Juristen die größte Gruppe unter den Ministerialbeamten.

In Schweden verlor die Juristenausbildung als Voraussetzung für eine Tätigkeit in der Ministerialverwaltung bis Ende der 1990er Jahre stetig an Bedeutung (*Wallin/Ehn/Isberg* 1999, S. 66)⁴². In der Kanzlei der Ministerien dominieren heute drei Ausbildungsrichtungen: Juristen, Ökonomen und Sozialwissenschaftler (*Ehn* 1989, S. 79; *Premfors* u.a. 2003, S. 186), wobei der Juristenanteil auf der Leitungsebene (34%) höher ist als auf der Arbeitsebene (25%). Betrachtet man den Anteil der Sozialwissenschaftler, so kehrt sich dieses Verhältnis um (Leitungsebene 27%; Arbeitsebene 40%). Wirtschaftswissenschaftler hingegen stellen auf beiden Ebenen ungefähr ein Viertel des Personals. Auf der „Arbeitsebene“ in der Kanzlei der Ministerien sind die Sozialwissenschaftler also mittlerweile die dominante Gruppe (*Premfors/Sundström* 2007, S. 77).

Wenn man davon ausgeht, dass der Ausbildungshintergrund einen erheblichen Einfluss auf die dominierenden Einstellungen und Deutungsmuster hat, dann bietet die fachliche Zusammensetzung der Ministerialverwaltung in Schweden insbesondere aufgrund des hohen Anteils an Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern einen „fruchtbaren Boden“ für die aufgrund ihres Fokus und ihrer Methodik diesen Disziplinen nahestehenden Instrumente zur Folgeanalyse. Die Unterschiede in der Gewichtung von eher juristisch geprägten Aspekten (Rechtsförmlichkeit, Rechtsauslegung) oder eher sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Kriterien (Effektivität, Effizienz, Kosten, Auswirkungen auf verschiedene gesellschaftliche Bereiche) in der Rechtsetzung spiegeln sich auch deutlich in den von der Autorin untersuchten Gesetzesmaterialien wider.

Deutsche Gesetzesbegründungen sind in der Regel in einen „Allgemeinen Teil“ mit generellen Aussagen u.a. über die Problemstellung, die Regelung, das Verhältnis zum europäischen Recht und zu verschiedenen Folgenaspekten und einen „Besonderen Teil“ mit Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen gegliedert. Der „Allgemeine Teil“ war 2006 im Schnitt nur 3,4 Seiten lang und handelte Gesetzesfolgen neben anderen Aspekten (Verhältnis zum europäischen Recht u.ä.) oft nur sehr kurz und floskelhaft ab. Umfangreiche Hintergrundinformationen zum Regelungsbereich und statistische Daten oder Ergebnisse von Studien wurden nur unzureichend dargestellt. Der „Besondere Teil“ hingegen umfasste durchschnittlich 11 Seiten und lieferte häufig ausführliche juristische Erklärungen und Auslegungshinweise zu Einzelvorschriften. Die deutschen Gesetzesbegründungen stellten keine Transparenz über den Prozess der Gesetzesvorbereitung, beteiligte Akteure und deren Positionen sowie getroffene Entscheidungen her. Sie spiegelten nicht das Für und Wider eines Regelungsproblems und des gefundenen Lösungsansatzes wider, sondern hielten in Bezug auf die Darstellung von Gesetzesfolgen meist an einem von der GGO vorgegebenen starren Muster fest, was zudem häufig nur durch inhaltsleere Floskeln „gefüllt“ wurde.

Bei der Ausgestaltung schwedischer Propositionen durch die Ministerialverwaltung hingegen erhielten juristische Fragen (wie z.B. die Widerspruchsfreiheit des Entwurfs zu anderen Normen) deutlich weniger Aufmerksamkeit als in Deutschland, was sich z.B. darin zeigte, dass Einzelbegründungen von Paragraphen in den Propositionen nur sehr knapp abgehandelt wurden.⁴³ Schwedische Propositionen spiegeln eine Rechtsetzungskultur wider, die viel Wert auf Fragen der Transparenz, auf Informationsammlung und -darstellung zu gesellschaftlichen Problemen sowie auf die Diskussion der gewählten Lösungen legt und juristischen sowie rechtstechnischen Fragen eine geringere Priorität zuweist.

Dass juristischen Fragen im Rahmen der Regierungsvorlagen in Deutschland wesentlich mehr Aufmerksamkeit eingeräumt wird als in Schweden, ist nicht allein eine Folge der beruflichen Sozialisation der Ministerialbeamten, sondern hat viel mit der Rechtskultur der Länder (kontinentaleuropäische Tradition in Deutschland, Mischung aus angelsächsischer und kontinentaleuropäischer Rechtskultur in Schweden) und mit strukturellen Faktoren wie z.B. der Nicht-Existenz eines Verfassungsgerichts in Schweden zu tun. Die ex ante juristische Absicherung von gesetzlichen Regelungen ist in Deutschland sehr wichtig, um zu vermeiden, dass Gesetze im Nachhinein von der Judikative als nicht verfassungsgemäß erklärt werden, wodurch hohe Kosten für Staat und Gesellschaft entstehen können.

5. Fazit

Stellt man sich abschließend die Frage nach der Relevanz der dargestellten Erklärungszusammenhänge für die Rechtsetzungspraxis in Deutschland, lassen sich einige wichtige Schlussfolgerungen ziehen. Hervorzuheben ist die große Bedeutung struktureller Faktoren des politisch-administrativen Systems. So wurde gezeigt, dass in Deutschland weniger systemimmanente Anreize zur Implementation von Folgenanalysen bestehen als in Schweden. Eine über ein „formales Abhaken“ hinausgehende substantielle Erfüllung von Vorschriften zur Darstellung von Gesetzesfolgen und Alternativen steht den dominierenden Handlungsrationaltäten im Rechtsetzungsprozess zum Teil sogar entgegen. Das be-

deutet nicht, dass in Deutschland keine prospektiven Analysen und vorbereitenden Untersuchungen zu den in der GGO festgelegten Folgenaspekten durchgeführt werden, sondern nur, dass kaum systematische Anreize bestehen, Transparenz über die Ergebnisse dieser Studien herzustellen.

Eine elementare Bedeutung besitzen in diesem Zusammenhang das Prinzip der Gewaltenteilung und das im Vergleich zu Schweden hohe Einflusspotential der deutschen Ministerialverwaltung im Rechtsetzungsprozess. Information ist dabei ein wesentliches Machtmittel, welches nicht aus der Hand gegeben werden kann, ohne Verschiebungen im Machtgefüge zwischen den am Rechtsetzungsprozess beteiligten Akteuren zu verursachen. Es kann nicht im Interesse der Ministerialverwaltung liegen, diese Machtressource zu verlieren, ebenso wenig wie es im Interesse der Regierung liegt, die Stellung des Parlamentes zu stärken, welches die logische Konsequenz aus einer standardmäßigen Implementation der Gesetzesfolgenabschätzung wäre. In Schweden werden Gesetzesfolgen vor allem deshalb umfassend evaluiert und transparent dargestellt, weil das tief im politischen System und in der politischen Kultur verankerte Öffentlichkeitsprinzip und das jahrhundertealte Kommissionswesen die Verwendung von Informationen als Machtmittel der Ministerialverwaltung und der Regierung deutlich begrenzen und weil die Einbindung und Integration möglichst vieler gesellschaftlicher Akteure in die Politikformulierung eher in der schwedischen „Konzenkultur“ verankert ist als die konfliktäre Durchsetzung von Interessen.

Unabhängig von den genannten Restriktionen für die Implementation einer umfassenden GFA in Deutschland, ist die Stärkung der Aufmerksamkeit für bestimmte Folgenaspekte im Rechtsetzungsprozess möglich und sinnvoll, wie beispielsweise die schon lange in gewissem Grade durchgesetzte Verpflichtung zur Darstellung der Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte zeigt. Vorschriften zur Folgenanalyse können hierbei ein hilfreiches Mittel sein, um die Argumentationsgrundlage sowohl für die Befürworter (Nutzenbetonung) als auch für die Gegner (Betonung der Kostenseite) einer Maßnahme zu verbessern. Eine einseitige Stärkung der Kostenargumente kann sinnvoll sein, wenn es sich wie im Fall der Bürokratiekostenabschätzung um ein Querschnittsthema handelt, was aufgrund der kumulativen Wirkungen in einem breiten Adressatenkreis keine ausreichende Interessenvertretung im politischen Entscheidungsprozess besitzt. Quantifizierungen sind hilfreich, da konkrete Zahlen als eindeutiges und fassbares Argument leichter Eingang in den politischen Prozess finden als wortreiche Ausführungen (siehe hierzu auch die Erkenntnisse der Evaluationsforschung).

Notwendige Voraussetzung für die Implementation von Vorschriften zur Analyse bestimmter Folgenaspekte ist eine über einen gewissen Zeitraum konstante politische Aufmerksamkeit für das Thema sowie die Zuordnung der Zuständigkeit zu einer Institution, welche über ausreichende Ressourcen verfügt und ein reales Interesse an der Kontrolle der Umsetzung hat. Die elementare Bedeutung der organisatorischen Institutionalisierung, insbesondere bei nicht prioritär im Interessenbereich eines Fachministeriums verankerten Themen, wurde am Beispiel der äußerst geringen Implementation der Bürokratiekostenabschätzung im schwedischen Rechtsetzungsprozess deutlich. Hier zeigte sich auch, dass günstigere Anreizstrukturen und kulturelle Prägungen für die Implementation von Folgenanalysen keine Auswirkungen haben, wenn Zuständigkeiten für einen neu zu implementierenden Analyseaspekt nicht klar benannt und mit Unterstützung der politischen Spitze etabliert werden.

Anmerkungen

- 1 Gut organisierte, ressourcenstarke Interessenverbände mit langjährigen Kontakten zu „ihrer“ Fachverwaltung und „ihren“ Fachpolitikern üben deutlich mehr Einfluss auf die Ausgestaltung neuer Regelungen aus als weniger gut organisierte, ressourcenarme Gruppen wie z.B. Arbeitslose. Zur Theorie der ungleichen Vertretung gesellschaftlicher Interessen in der Entscheidungsarena siehe *Olson* 1965; zu den unterschiedlichen Sichtweisen auf die Rolle der Verbände als Unterstützer oder Blockierer des demokratischen Staates siehe *Streeck* 1999.
- 2 Zur deutschen Diskussion in den 1970er und 1980er Jahren vgl. z.B. *Böhret/Hugger* 1979; *Mayntz* 1980; *Fricke* 1983.
- 3 Die Bezeichnung „Folgenanalysen“ wird im Folgenden als Oberbegriff für alle Arten von Folgenuntersuchungen im Rechtsetzungsprozess benutzt, die Bürokratiekostenabschätzung ist explizit mit eingeschlossen.
- 4 Nur Bundesebene.
- 5 Eine umfangreiche Darstellung des Gesetzgebungsprozesses in Schweden findet sich bei *Jann/Tiessen* (2008). Zur Diskussion des eher rationalen schwedischen Politikstils vgl. z.B. *Tomasson* 1970, S. 274; *Jann* 1989.
- 6 Zu idealtypischen Funktionen einer GFA siehe *Meuwese* 2008, S. 53.
- 7 In Deutschland sollen mit dem SKM nicht nur die Bürokratiekosten von Unternehmen, sondern auch diejenigen von Bürgern und Verwaltung abgeschätzt werden.
- 8 Nur Regierungsentwürfe, ausgewertet wurden Gesetzesvorblätter und -begründungen (Deutschland) und Propositionstexte (Schweden).
- 9 Das bedeutet nicht, dass Reformen zur „besseren Rechtsetzung“ in Bund und Ländern deutlich unterschiedliche Schwerpunkte besitzen und andersartige Instrumente propagieren, im Gegenteil, der Reformbereich auf beiden Ebenen ist durch einen hohen Grad an Isomorphismus geprägt.
- 10 Quelle: Bundeshaushaltsplan 2006. Ohne Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und ohne Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.
- 11 Quelle: Regeringens årsbok 2006, S. 142.
- 12 Ohne Auswärtiges Amt, Büro des Ministerpräsidenten und Verwaltungszentrale.
- 13 Ohne Auswärtiges Amt und Bundeskanzleramt.
- 14 Die Steuerung der Kommissionen findet über Direktiven der Regierung statt (Festlegung des Budgets, der Mitglieder und der Untersuchungsschwerpunkte und -ziele). In der Ausführung ihrer Arbeit und in ihrer Entscheidungsfindung sind die Kommissionen formal unabhängig und können von der Regierung keine Weisungen erteilt bekommen.
- 15 Für eine historische Darstellung bis Anfang des 20. Jahrhunderts, leider nur auf schwedisch, siehe *Hesslén* 1927; eine Darstellung der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts liefert *Meijer* 1956.
- 16 In der wissenschaftlichen Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass der Einfluss der öffentlichen Verwaltung im Politikformulierungsprozess bei Policies mit routinemäßigem oder eher technischem Charakter besonders groß ist. In der Regel handelt es sich dabei um Themen, über die keine öffentlichkeitswirksame Auseinandersetzung stattfindet („administrative Gesetzgebung“). Die fehlende öffentliche Diskussion und die relativ geringe Steuerungsintensität seitens der Politik führen dazu, dass die Handlungsoptionen und Einflussmöglichkeiten der Ministerialverwaltung in solchen Fällen relativ groß sind, d.h. Ziele, Inhalte und Formen der Rechtsvorschriften werden in hohem Maße durch die Ministerialverwaltung vorentschieden, genauso wie strategische Entscheidungen über den Gang des Verfahrens vielfach ohne Mitsprache politischer Akteure von der Ministerialverwaltung gefällt werden. Quantitativ gesehen bildet diese Art der „administrativen Gesetzgebung“, aufgrund der begrenzten Informationsverarbeitungskapazitäten der politischen Entscheidungsträger und der Konzentration auf wenige Themen auf der Medienagenda (Themenökonomie), die Mehrheit aller Regelungsverfahren (*Smeddinck/Tils* 2002, S. 301ff.).
- 17 Siehe hierzu auch Grauhan's Modell der legislatorischen Programmsteuerung (1969), zusammenfassend dazu *Bogumil* 2001.
- 18 Allerdings in abnehmender Tendenz wie beispielsweise die sinkende Anzahl stimmberechtigter Interessenvertreter im Kommissionswesen seit Mitte der 1970er Jahre zeigt.
- 19 Inwieweit die Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes in Deutschland, welches im Januar 2006 in Kraft trat, hier zu einem Kulturwandel beitragen kann, ist noch offen.
- 20 Die Verpflichtung zur Durchführung einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung wurde in Deutschland im Jahr 2000 in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) aufgenommen. In Schweden war die obligatorische Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen seit 1995 in einer Ver-

- ordnung verankert. 1998/99 kamen mehrere Vorschriften zur Durchführung einer spezifischen Folgenabschätzung für Kleine Unternehmen (Simplex-Folgenabschätzung) hinzu. Eine ausführliche Darstellung der historischen Entwicklung von Folgeanalysen in beiden Ländern findet sich bei *Veit* 2008a.
- 21 Zum SKM-Reformprozess Deutschland vgl. *Jann/Jantz* 2008; für Schweden siehe *Veit* 2008b.
- 22 Insbesondere im schwedischen Fall spricht einiges dafür, dass der Einfluss der GFA-Einführung auf den Rechtssetzungsprozess auf Behördenebene größer war als auf Ministerial- und Kommissionsebene. Interview der Autorin mit *Magnus Erlandsson* (Universität Stockholm) im Oktober 2007.
- 23 Vielen Dank an den anonymen Gutachter, der mich auf diesen Punkt aufmerksam gemacht hat.
- 24 Stichprobe von 27 Propositionen aus dem Jahr 1977.
- 25 Einschränkend ist festzuhalten, dass die Bemühungen zur Stärkung des Kostenbewusstseins und zur Verbesserung der Informationsgrundlage zu Kostenfolgen jedoch nicht dazu geführt haben, dass häufiger als früher konkrete Zahlen genannt werden. Der Anteil der Quantifizierungen war 2006 sogar etwas geringer als 1977.
- 26 Die Begrenzungsbekanntmachung SFS 1970: 641 verpflichtete staatliche Behörden dazu, neue oder abzuändernde Vorschriften der Regierung zur Prüfung vorzulegen, wenn sie „in einem mehr als unwesentlichen Grad zu direkten oder indirekten Kostenerhöhungen“ führen könnten. 1977 erweiterte man die Regelung dahingehend, dass die Kostenfolgen von Regelungsentwürfen nicht nur qualitativ erkannt und geprüft, sondern konkret berechnet werden mussten.
- 27 Mit der sog. „Nulldirektive“ (Dir. 1978: 40) hielt man die staatlichen Untersuchungskommissionen dazu an, kostenwirksame Vorschläge möglichst durch Umverteilungen und Prioritätensetzungen innerhalb des betreffenden Sachgebietes zu finanzieren. Eine zwei Jahre später beschlossene Zusatzdirektive (Dir. 1980: 20) ging sogar so weit, dass Kommissionen keine erhöhten Staatsausgaben mehr vorschlagen sollten, wenn nicht gleichzeitig im selben Regelungsgebiet Einsparungspotentiale aufgezeigt würden. Die „Direktive zur ökonomischen Ausrichtung von Kommissionsvorschlägen“ (Dir. 1984: 5) legte darüber hinaus fest, dass Kostenberechnungen nicht nur Kosten für den Staat, sondern auch für die Kommunen, den Sozialversicherungssektor, Unternehmen und Private beschreiben sollten und dass sowohl direkte als auch indirekte Kostenfolgen zu betrachten seien.
- 28 Stichprobe von 29 Gesetzentwürfen aus dem Jahr 1977.
- 29 Quelle: *Veit* 2008a.
- 30 Zur Bedeutung von Rationalitätsmythen siehe z.B. *Meyer/Rowan* 1991.
- 31 Zur Entkopplung der Verlautbarungs-, Entscheidungs- und Aktivitätsebenen von Organisationen siehe *Brunsson* 1989.
- 32 Aus Sicht der Ministerialverwaltung.
- 33 Dieses Verhalten entspricht der u.a. von *Brunsson* beschriebenen Entkopplung von formalem und tatsächlichem Organisationshandeln.
- 34 Außer Bürokratiekostenabschätzung, allerdings handelt es sich hier auch um ein neues Verfahren, die Implementation befand sich zum Untersuchungszeitpunkt in einer Übergangsphase.
- 35 Bereits in den 1970er Jahren enthielt die GGO II umfassende Vorschriften zur Analyse der Kostenfolgen neuer Gesetze für den Staat. § 40 GGO II (GMBI 1976, S. 542) legte fest: „In der Begründung sind die Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben (brutto) der öffentlichen Haushalte, besonders die voraussichtlichen Kosten der Ausführung des Gesetzes unter Hervorhebung der zu erwartenden Mehrausgaben oder Mindereinnahmen, darzustellen. Die auf den Bundeshaushalt entfallenden Kosten sind für den Zeitraum der jeweils gültigen mehrjährigen Finanzplanung des Bundes nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans aufzugliedern. (...) Die Beträge sind im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu errechnen, notfalls zu schätzen. Kosten der Ausführung sind die bei Vollzug der Vorlage entstehenden Haushaltsausgaben einschließlich der Personalausgaben und der sächlichen Verwaltungsausgaben. Der Personalbedarf ist nach Beamten, Angestellten und Arbeitern aufzugliedern. Auswirkungen auf die Haushalte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sind gesondert aufzuführen.“
- 36 Dieses Defizit ist in Schweden erkannt worden, weshalb derzeit nach dem Vorbild des Nationalen Normenkontrollrats in Deutschland ein mit klaren Kompetenzen ausgestattetes unabhängiges Gremium („Regelrät“) zur Wahrnehmung der Umsetzungskontrolle etabliert wird.
- 37 Bis 1953 konnten in der BRD nur Bewerber mit einer juristischen Ausbildung in den höheren Verwaltungsdienst eintreten. Mit dem Beamtengesetz von 1953 wurde dieses Monopol aufgehoben und die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Ausbildung der juristischen Ausbildung als Zugangsvoraussetzung für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst gleichgestellt (*Schmid/Treiber* 1975, S. 205). Auch in Schweden war formell bis Mitte der 1960er ein Abschluss in Jura notwendige Voraussetzung, um in dem Staatsdienst in einem Ministerium einzutreten.

- 38 Je höher die hierarchische Position von Mitarbeitern der obersten Bundesbehörden, umso höher der (ohnein sehr große) Juristenanteil (*Brinkmann/Pippke/Rippe* 1973, S. 54).
- 39 Keine Auskunft zum Ausbildungshintergrund ihres Personals erteilten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium für Gesundheit und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Nicht befragt wurde das Auswärtige Amt.
- 40 Referenten und Referatsleiter/innen.
- 41 Ausnahmen bildeten das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (aufgrund der hohen Bedeutung von fachlicher Expertise in diesem Bereich) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (aufgrund der vergleichsweise geringen Rechtsetzungstätigkeit und der hohen Bedeutung der Bewertung von Förderanträgen u.ä. aus fachlicher Sicht), wo 2006 jeweils nur ca. ein Drittel der Beamten des höheren Dienstes Juristen oder Juristinnen waren. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit lieferte keine konkreten Zahlen, gab aber an, dass „verstärkt Referenten mit naturwissenschaftlicher Ausbildung eingestellt würden“.
- 42 *Christofferson* 1983, S. 174 zeigte, dass der Anteil der Juristen unter den Mitarbeitern in den Ministerien zwischen 1964 und 1981 auf allen Ebenen zurückgegangen war, auf der untersten Ebene (Referenten) sank der Anteil der Juristen am stärksten, von 60% auf 30%.
- 43 Die rechtliche Qualität von schwedischen Gesetzentwürfen wird durch die Institution des „Gesetzgebungsrates“ sichergestellt, welcher zu den meisten Propositionen eine kurze Stellungnahme bezüglich der Vereinbarkeit mit der Verfassung abgibt.

Literatur

- Bacharach, Samuel B.* (Ed), 1983: *Research in the Sociology of Organizations*, Greenwich Conn.: JAI Press.
- Bergman, Torbjörn*, 1997: Schweden: Minderheitsregierungen als Regel und Mehrheitskoalitionen als Ausnahme, in: *Müller, Wolfgang C./Ström, Kaare* (Hrsg.) *Koalitionsregierungen in Westeuropa*, Wien: Signum, S. 239-288.
- Bogumil, Jörg*, 2001: *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), 2006: *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Böhret, Carl/Hugger, Werner*, 1979: Bessere Gesetze durch Test der Entwürfe? in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 10, S. 254-259.
- Brinkmann, Gerhard/Pippke, Wolfgang/Rippe, Wolfgang*, 1973: *Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes. Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse, Ausbildungserfordernisse, Personalbedarf*. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen 2339, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Brunsson, Nils*, 1989: *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Action in Organizations*, Chichester England: John Wiley & Sons.
- Christofferson, Ulf*, 1983: De statligt anställda i Sverige, in: *Lundquist, Lennart/Ståhlberg, Krister*: *Byråkrater i Norden. Utvecklingsdrag i statstjänstemannakårerna under efterkrigstiden*, Åbo: Stiftelsen för Åbo Akademi Forskningsinstitut, S. 154-187.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1995: *Karrieren, Tätigkeitsprofile und Rollenverständnis der Spitzenbeamten*, in: *Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung von morgen. Festakt und Fachtagung aus Anlass des 25jährigen Bestehens der Bundesakademie*, Baden-Baden: Nomos, S. 90-107.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate*, 1988: *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987*, *Verwaltungswissenschaftliche Beiträge der Universität Bamberg* 25, Bamberg: Universität Bamberg.
- Ehn, Peter*, 1998: *Maktens Administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. *Stockholm Studies in Politics* 59, Stockholm: Stockholms universitet.

- Empter, Stefan/Frick, Frank/Vehrkamp, Robert (Hrsg.)*, 2005: Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Fricke, Peter*, 1983: Modelle zur Institutionalisierung einer Gesetzeskontrolle – Darstellung und vergleichende Bewertung, Frankfurt am Main/Bern: Peter Lang.
- Grauhan, Rudolf-Richard*, 1969: Modelle politischer Verwaltungsführung, in: Politische Vierteljahresschrift 2/3, S. 269-284.
- Gunnarsson, Viviann/Lemne, Marja*, 1998: Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm: Finansdepartementet (Ds 1998: 57).
- Hesslén, Gunnar*, 1927: Det svenska kommittéväsendet intill år 1905, dess uppkomst, ställning och betydelse, Uppsala: Lundequist.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.)*, 2008: Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag.
- Jann, Werner*, 1989: Parlamente und Gesetzgebung. Akteure und Ressourcen der parlamentarischen Gesetzgebung im internationalen Vergleich, Speyer.
- Jann, Werner/Jantz, Bastian*, 2008: Bürokratiekostenmessung und Nationaler Normenkontrollrat – erste Bewertung des Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 1, (i.E.).
- Jann, Werner/Tiessen, Jan*, 2008: Gesetzgebung im politischen System Schwedens, in: *Ismayr, Wolfgang (Hrsg.)*: Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag, S. 99-131.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia*, 2005: Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung. Pilotstudie der Universität Potsdam im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, in: *Empter, Stefan/Frick, Frank/Vehrkamp, Robert (Hrsg.)*: Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 47-77.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.)*, 1996: Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt/M.: Campus
- König, Klaus/Knoll, Thomas*, 2001: Bundeskanzler, Regierungsfunktionen, Regierungszentrale, in: *Westphalen, Raban Graf von (Hrsg.)*, Deutsches Regierungssystem, Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, München/Wien: Oldenburg 2001, S.289-293.
- Lijphart, Arendt*, 1984: Democracies: patterns of majoritarian and consensus government, New Haven: Yale University Press.
- Lundquist, Lennart/Ståhlberg, Krister*, 1983: Byråkrater i Norden. Utvecklingsdrag i statstjänstemannakårerna under efterkrigstiden, Åbo: Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut.
- Mayntz, Renate*, 1980: Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung, Bonn: Bundesministerium des Innern.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1973a: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: dies. (Hrsg.): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung, München: Piper, S. 115-145.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1973b: Planungsorganisation. München: Piper.
- Meijer, Hans*, 1956: Kommittépolitik och kommittéarbete, Lund: Lunds universitet.
- Meuwese, Anne C. M.*, 2008: Impact Assessment in EU lawmaking, Doctoral thesis, University of Leiden (Faculty of Law), (i.E.).
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. in: American Journal of Sociology 83, S. 340-363.
- Müller, Edda*, 1986: Organisationsstruktur und Aufgabenerfüllung, in: Die Öffentliche Verwaltung, S. 10-15.
- Müller, Wolfgang C./Ström, Kaare (Hrsg.)*, 1997: Koalitionsregierungen in Westeuropa, Wien: Signum.
- Olson, Mancur*, 1965: The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge: Harvard University Press.
- Pfeiffer, Ulrich/Faller, Bernd*, 1997: Qualität des Verwaltungshandelns: zur Modernisierung der Bundesministerien, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00505toc.htm>, Stand: 25.01.2008.

- Powell Walter W., DiMaggio Paul J.* (Hrsg.), 1991: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago/London: Chicago University Press.
- Premfors, Rune* u.a., 2003: *Demokrati och byråkrati*, Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, Rune/Sundström, Göran*, 2007: *Regeringskansliet*, Stockholm: Liber.
- Regeringskansliet*, 2005: *Utveckling av kommittéväsendet – förslag från en arbetsgrupp inom regeringskansliet*, Stockholm.
- Radaelli, Claudio*, 2005: *What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?* Washington: AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Rohwetter, Marcus*, 2005: „Ihr Wort wird Gesetz. Wenn Ministerien und Parlament die Gesetzesarbeit zu schwierig wird, springen internationale Anwaltskanzleien gern ein, in: *DIE ZEIT* vom 6.10.2005, 41, Online verfügbar unter: http://www.zeit.de/2005/41/Law_Firms?page=all (Stand: 25.01.2008).
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26/4, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W.*, 1996: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Kenis, Patrick/Schneider, Volker* (Hrsg.): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt/M.: Campus, S. 497-534.
- Schmid, Günther/Treiber, Hubert*, 1975: *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München: Fink.
- Schmid, Günther/Treiber, Hubert*, 1975: Zur Programmentwicklung der Ministerialorganisation. In: Dies.: *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München: Fink, S. 122-162.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2001: Politischen Einflusspotential von Regierungsbürokratien in OECD-Ländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/2001, S. 14-24.
- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk*, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 228-249.
- Smeddinck, Ulrich/Tils, Ralf*, 2002: Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung – Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: Eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, Baden-Baden: Nomos.
- Steinkemper, Bärbel*, 1974: *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*, Köln: Carl Heymanns.
- Streeck, Wolfgang*, 1999: *Verbände als soziales Kapital: Vom Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel*. MPIfG Working Paper 99/2, Köln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Tomasson, Richard F.*, 1970: *Sweden: Prototyp of Modern Society*. New York: Random House.
- Veit, Sylvia*, 2008a: *Bessere Rechtsetzung durch Folgenabschätzungen? Eine Analyse von Implementationsunterschieden in Deutschland und Schweden aus neo-institutionalistischer Perspektive*. Dissertationsschrift Universität Potsdam (unveröffentlichtes Manuskript).
- Veit, Sylvia*, 2008b: *Reformen auf die sanfte Art: Bürokratieabbau und Anwendung des Standardkostenmodells in Schweden*, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heft 1.
- Wallin, Gunnar/Ehn, Peter/Isberg, Magnus*, 1999: *Makthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning*, Stockholm: SNS förlag.
- Westphalen, Raban Graf von* (Hrsg.), 2001: *Deutsches Regierungssystem*, Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, München/Wien: Oldenbourg.
- Zucker, Lynne G.*, 1983: Organizations as Institutions, in: *Bacharach, Samuel B.* (Ed): *Research in the Sociology of Organizations*, Greenwich Conn.: JAI Press, S. 1-42.

Anschrift der Autorin: Dipl.-Pol. Sylvia Veit, Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-mail: sveit@uni-potsdam.de