

Christoph Knill, Michael W. Bauer und Maria Ziegler

Optimierungsmöglichkeiten vorausschauender Politikgestaltung

Institutionen staatlicher Planung und Koordination
im europäischen Vergleich

Zukunft **Regieren**

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 2/2006



Optimierung Politischer Reformprozesse – ein Projekt der Bertelsmann Stiftung

Deutschland braucht dringend Reformen. Gleichzeitig erweist sich die Politik mit der Konzeption und Umsetzung überzeugender Antworten auf gesellschaftliche Zukunftsfragen aber zunehmend überfordert. An die Stelle strategiefähigen Regierens tritt mehr und mehr die kurzatmige Orientierung an machtpolitisch motivierten Ad-hoc-Lösungen. Neben den viel zitierten Zwängen der Medien-demokratie hat dieser Verlust an perspektivischem Denken und strategischem Handeln seine Ursachen in einer Vielzahl veränderter Leistungsanforderungen an die Politik: Demokratisches Regieren im modernen Staat erfolgt immer weniger über hierarchische Steuerung, sondern über komplexe Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Verteilungspolitische Gestaltungsspielräume stehen angesichts der zunehmenden Überforderung des Wohlfahrtsstaates kaum mehr zur Verfügung. Und schließlich verändern die Prozesse der Europäisierung und Globalisierung grundlegend die Steuerungskordinaten modernen Regierens in Deutschland. Ausgehend von dieser Problemdiagnose besteht das Ziel des Projektes Optimierung Politischer Reformprozesse darin, die Fähigkeit und Bereitschaft der deutschen Politik zur strategischen Planung und Durchführung von Reformprozessen zu verbessern.

Adresse | Kontakt:

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

Thomas Fischer
Telefon 05241 81-81265
E-Mail thomas.fischer@bertelsmann.de

Leonard Novy
Telefon 05241 81-81536
E-Mail leonard.novy@bertelsmann.de

Christoph Knill, Michael W. Bauer und Maria Ziegler

Optimierungsmöglichkeiten vorausschauender Politikgestaltung

**Institutionen staatlicher Planung und
Koordination im europäischen Vergleich**

Zukunft Regieren
Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik • 2/2006

© 2006, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Zusammenfassung	5
1. Einleitung	7
1.1 Problemstellung	7
1.2 Fragestellung und Untersuchungsgegenstand	8
2. Strategische, zukunftsgerichtete Problemerkfassung und Prioritätensetzung	13
2.1 Problemerkfassung: Das Bureau of European Policy Advisers der Europäischen Kommission	13
2.2 Prioritätensetzung: Das Strategy Unit System in Großbritannien	16
2.3 Bewertung	17
3. Zielführende Ressourcenallokation	18
3.1 Activity Based Budgeting bei der Europäischen Kommission	18
3.2 Zero-Base-Analysen und Outcome Focused Budgeting in Großbritannien	20
3.3 Bewertung	23
4. Problemadäquate Regulierung	24
4.1 Gesetzesfolgenabschätzung in Großbritannien	24
4.2 Normenkontrollrat in den Niederlanden	28
4.3 Gesetzesfolgenabschätzung auf EU-Ebene	30
4.4 Der Frühwarnmechanismus der EU zur Sicherung der Subsidiarität	33
4.5 Bewertung	35

5. Optimierung der Einflussnahme auf EU-Ebene	38
5.1 Koordination der Europapolitik in Finnland	38
5.2 Koordination der Europapolitik in Großbritannien	41
5.3 Bewertung	45
6. Aktuelle Lage in Deutschland und Empfehlungen	47
6.1 Strategische, zukunftsgerichtete Problem- erfassung und Prioritätensetzung	49
6.2 Zielführende Ressourcenallokation	50
6.3 Problemadäquate Regulierung	53
6.4 Optimierung der Einflussnahme auf EU-Ebene	61
7. Fazit: Koordinierte Politik der kleinen Schritte	69
8. Literatur	72
Über die Autoren	85

Vorwort

Mit der Schriftenreihe „Zukunft Regieren“ bietet das Projekt „Optimierung politischer Reformprozesse“ der Bertelsmann Stiftung ein Forum für externe Experten an, die mit ihren Beiträgen interessante Denkanstöße für die Debatte über gestaltungsfähigeres Regieren in Deutschland liefern. Den inhaltlichen Rahmen dafür stecken die zentralen Projektfragestellungen ab: Welche Veränderungen sind erforderlich, um die Politik in die Lage zu versetzen, gesellschaftliche Reformvorhaben frühzeitiger zu erkennen, sachgerechte Lösungsalternativen zu entwickeln und sie anschließend zielsicher umzusetzen?

Die Suche nach überzeugenden Antworten auf diese Fragen erscheint immer dringlicher angesichts der Folgen der Globalisierung, schwindender verteilungspolitischer Spielräume der öffentlichen Hand und der Komplexität moderner Gesellschaften. All diese Faktoren verändern nicht nur die Rahmenbedingungen modernen Regierens, sondern drohen die Handlungsfähigkeit nationaler Politik insgesamt in Frage zu stellen. Die Bertelsmann Stiftung will deshalb dazu beitragen, mögliche Wege zur Erhöhung der Strategie- und Reformfähigkeit der deutschen Politik aufzuzeigen.

Vor diesem Hintergrund hat das Team des Projekts „Optimierung politischer Reformprozesse“ die Autoren des zweiten Heftes der Schriftenreihe gebeten, international vergleichend nach institutionellen Arrangements Ausschau zu halten, die ein besonders hohes Maß an zukunftsorientierter Politikplanung und konsistenter Politikkoordination sicherstellen. In ihrer vorliegenden Studie zu „Optimierungsmöglichkeiten voraus-

schauender Politikgestaltung“ kommen Christoph Knill, Michael W. Bauer und Maria Ziegler vom Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz zu dem Schluss, dass vor allem die Betrachtung der Regierungssysteme Großbritanniens, Finnlands und der Europäischen Union die Ableitung interessanter Reformempfehlungen für Deutschland erlaubt.

An der ein oder anderen Stelle der Studie wird dem mit der Arbeit der Bertelsmann Stiftung vertrauten Leser auffallen, dass sie im Rahmen ihrer Projektarbeit auch „Best-Practice“-Anregungen aus anderen Staaten in die deutsche Debatte eingebracht hat. Ebenso wie für die konkreten Inhalte der vorliegenden Studie gilt also auch für die Länderauswahl, dass sie die Position der Autoren wiedergibt. Deshalb bietet sich eine Veröffentlichung des Papiers von Knill, Bauer und Ziegler im Rahmen der Schriftenreihe „Zukunft Regieren“ an. Als Plattform für externe Expertenbeiträge konzipiert, eröffnet dieser Publikationsrahmen der Stiftung die Möglichkeit, die wertvollen Denkanstöße des Autorenteam für die politische und öffentliche Reformdebatte in Deutschland einem breiteren Publikum zugänglich zu machen.

Thomas Fischer
Bertelsmann Stiftung

Leonard Novy
Bertelsmann Stiftung

Zusammenfassung

Das deutsche politische System weist im Hinblick auf seine institutionelle Praxis ein Reformdefizit auf. Die vorliegende Untersuchung versucht aufzuzeigen, welche Verbesserungen institutioneller Arrangements notwendig sind, um deutsche Politiker in die Lage zu versetzen, vorausschauend zu planen und zukunftsorientiert zu handeln.

Zu diesem Zweck stellen die Autoren der vorliegenden Studie in einem ersten Schritt zunächst Beispiele erfolgreicher institutioneller Mechanismen zur strategischen Problemerkennung und Prioritätensetzung, zur zielführenden Ressourcenallokation, zur problemadäquaten Regulierung sowie zur Optimierung der Einflussnahme auf europäischer Ebene vor. Bei der Modellauswahl werden dazu die politischen Systeme Großbritanniens, Finnlands sowie der Europäischen Union näher in den Blick genommen.

Als erfolgreicher Mechanismus für strategische und zukunftsorientierte Problemerkennung und Prioritätensetzung ist auf europäischer Ebene insbesondere das Bureau of European Policy Advisers der Europäischen Kommission, in Großbritannien das Strategy Unit System zu nennen. Als Beispiel für zielführende Ressourcenallokation werden das Activity Based Budgeting der Europäischen Kommission sowie das in Großbritannien praktizierte Zero Base und Outcome Focused Budgeting vorgestellt. Im Bereich der problemadäquaten und vorausschauenden Regulierung zeigen die Gesetzesfolgenabschätzung auf EU-Ebene sowie das britische Better Regulation System interessante Ansätze auf. Als Beispiele zur Optimierung der Einflussnahme auf europäischer Ebene werden die

Systeme zur Koordination nationaler Europapolitik in Großbritannien und in Finnland erläutert.

Im Anschluss an diese Darstellung wird eine Defizitanalyse des deutschen politischen Systems durchgeführt. Auf der Grundlage der vorangehenden Modellbetrachtungen formulieren die Autoren pragmatische Empfehlungen zur kurz- und mittelfristigen Optimierung der institutionellen Mechanismen vorausschauender Politikgestaltung in Deutschland. Sie lassen dies in die Forderung münden, eine wirksame Reformumsetzung sicherzustellen, indem die vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen im Rahmen einer „Koordinierten Politik der kleinen Schritte“ miteinander verknüpft werden.

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Nach einem Diktum von Max Weber vom Beginn des 20. Jahrhunderts ist Politik das Bohren dicker Bretter mit Leidenschaft und Augenmaß. Das berühmte Sprachbild unterstreicht einerseits die Zukunftsorientierung und andererseits auch die notwendige Systematik und Hartnäckigkeit der für eine mutmaßlich gute Politik notwendigen Anstrengung. Für die moderne Politikwissenschaft ist die in diesem Sprachbild veranschaulichte Frage nach dem effizienten und zielgerichteten Prozess politischen Handelns immer noch von großer Relevanz. Sie wird allerdings kaum mehr als ethisches Problem des Individuums konzeptualisiert, sondern letztlich als Frage nach der Optimierung der Problemlösungsfähigkeit eines politischen Systems im Allgemeinen und den dieses politische System konstituierenden staatlichen Institutionen im Besonderen.

Wir möchten einen Beitrag zu dieser nach wie vor aktuellen Diskussion leisten. Wir werden zentrale Dimensionen zukunftsorientierter Politikgestaltung bestimmen und die dazugehörigen institutionellen Lösungen von drei für Deutschland relevanten „Nachbarsystemen“ – jenen von Großbritannien, Finnland und der Europäischen Union – untersuchen. Wir werden die wesentlichen Merkmale der auffindbaren Lösungswege darstellen und begründete Empfehlungen geben, ob und wo – aus der Perspektive des deutschen politischen Systems – pragmatische sowie kurz- bis mittelfristig umsetzbare Anleihen möglich sind. Daneben werden wir, wo nötig und angebracht, auch Beispiele aus den Niederlanden in unseren Ver-

gleich mit einbeziehen. Es ist uns bewusst, dass institutionelle Änderungen nur eine mehrerer notwendiger Bedingungen dafür sind, staatliches Handeln zukunftsorientierter, konsistenter und systematischer zu machen. Das Verändern institutioneller Variablen *allein* reicht nicht aus. Wir sind aber überzeugt, dass eine Optimierung staatlicher Problemerkenntrnis und Problemlösungsfähigkeit ohne abgestimmte institutionelle Neuerungen zum Scheitern verurteilt ist.

Dabei besteht kein Zweifel, dass das deutsche politische System im Hinblick auf seine institutionelle Praxis ein Reformdefizit aufweist. Aus unserer Perspektive gehört es zu den zentralen Herausforderungen an eine moderne Politikwissenschaft, aufzuzeigen, welche Verbesserungen institutioneller Arrangements deutsche Politiker gegebenenfalls in die Lage versetzen können, mit Augenmaß und Leidenschaft wieder etwas dickere Bretter zu bohren.

1.2 Fragestellung und Untersuchungsgegenstand

Im Folgenden werden institutionelle Arrangements zur Planung und Koordination auf zentraler Regierungsebene daraufhin untersucht, ob sie eine vorausschauende Politikgestaltung ermöglichen und fördern. Woran ist jedoch diese Problemlösungsfähigkeit und Eignung für eine zukunftsorientierte Politikgestaltung zu messen? Betrachtet man den Prozess einer zukunftsorientierten Politikgestaltung analog zum Politikzyklus sequentiell, so steht am Anfang die Antizipation und Analyse zukünftiger Probleme und Entwicklungen. In einem zweiten Schritt folgt die Prioritätensetzung, das Agenda-Setting. Diejenigen Probleme und Herausforderungen müssen thematisiert werden, welche für die Erreichung aktueller politischer Ziele von

vorrangiger Bedeutung sind. Ausgehend von der Problemdefinition und Setzung politischer Prioritäten stellt sich die Frage der Entwicklung optimaler Lösungswege, wobei die jeweiligen Folgen, Kosten und Nutzen unterschiedlicher Konzepte berücksichtigt werden. Dies schließt auch die Bereitstellung der zur Durchführung der gewählten Maßnahmen erforderlichen Ressourcen ein. Für eine vorausschauende Politikgestaltung ist jedoch die durchaus anspruchsvolle Abstimmung von antizipierbaren Entwicklungen und Problemlagen, politischen Zielen, von Aktivitäten und Ressourcen nicht hinreichend. Zukunftsfähige Politikgestaltung bedarf parallel dazu grundsätzlich auch einer Koordination jener betroffenen Akteure, deren Aktivitäten die Zielerreichung maßgeblich beeinflussen. Dies gilt nicht nur für die Koordination auf nationaler Ebene, sondern auch und gerade für das Zusammenspiel von Akteuren auf supranationaler, nationaler und subnationaler Ebene. Auf der supranationalen Ebene stehen insbesondere die europäischen Institutionen im Vordergrund, da sie im Prozess der europäischen Integration immer mehr in die Kompetenzen der nationalen Regierungen eingreifen und damit die Erreichung nationaler Ziele beeinflussen. Deswegen sind zudem institutionelle Arrangements zur frühzeitigen Einflussnahme auf EU-Ebene für eine im nationalen Kontext zukunftsfähige Politikgestaltung unerlässlich.

Vor diesem Hintergrund muss vorausschauende Politikgestaltung im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit vorfindbarer staatlicher Strukturen entlang von fünf Dimensionen untersucht und bewertet werden:

- 1) Problemerkfassung und -definition durch hinreichende Information und Analyse,
- 2) politische Prioritätensetzung im Sinne einer zukunftsfähigen Agenda-Gestaltung,
- 3) zielführende Ressourcenallokation, die die Bereitstellung der für die Zielerreichung erforderlichen Mittel gewährleistet,
- 4) problemadäquate Regulierung, wobei eine Folgenabschätzung zur Wahl der optimalen Handlung vorgenommen wird und
- 5) Optimierung der Einflussnahme auf EU-Ebene.

In empirischer Hinsicht stehen in unserer vergleichenden Analyse die Entwicklungen in Großbritannien, Finnland sowie in der Europäischen Union im Vordergrund. Diese politischen Systeme wurden als Vergleichsfälle ausgewählt, weil sie einerseits in der für unsere Fragestellung relevanten Literatur zur Verwaltungsreform unterschiedlichen Reformpfaden zugeordnet werden (Knill 1999, 2001; Pollitt/Bouckaert 2004), andererseits aber – das gilt insbesondere für Großbritannien und Finnland – trotz unterschiedlicher Reformpfade in den einschlägigen OECD-Vergleichen regelmäßig in der Spitzengruppe rangieren.¹ Schließlich gründet sich die Auswahl auch auf Unterschiede

¹ Vgl. OECD (2002, 2003 und 2004), Formez (2004), Radaelli (2005), Blöndal, Kromann Kristensen und Ruffner (2002), Curristine (2005), Ellis und Mitchell (2002), Pollitt und Bouckaert (2004), Brumby (1999), Kassim (2000), Derlien (2000), Jacobson, Laegreid und Pedersen (2004), Stubb, Kaila und Ranta (2001), Jann (2004), Thurner und Stoiber (2001).

im Hinblick auf Systemcharakteristika (unitarisch-pluralistisch, unitarisch-korporatistisch sowie föderal).²

Da es uns nicht um die kausale Erklärung bestimmter Phänomene geht, sondern um eine Bestandsaufnahme sowie Kritik der von diesen unterschiedlichen Systemen hervorgebrachten Institutionenvarianten in den definierten Dimensionen zukunftsgerichteten Staatshandelns, konnten wir uns bei der Fallauswahl auf diese wenigen Auswahlkriterien beschränken. Darüber hinaus wollen wir in Anlehnung an den Ansatz des Lesson Drawing von Richard Rose (1991: 4; 2002: 5) die Erfahrungen in den ausgewählten Ländern benutzen, um Optimierungsmöglichkeiten für Deutschland abzuleiten und deren denkbare Effekte abzuschätzen; dabei folgen wir der zentralen Frage: „under what circumstances and to what extent will a programme that works there also work here?“ Bei der Bewertung der Übertragbarkeit von Lösungsansätzen müssen deshalb die kontextuellen Grenzen eines Transfers zwischen heterogenen Systemen berücksichtigt werden: die vorgeschlagenen Konzepte müssen mit dem institutionellen, kulturellen und sozio-ökonomischen Kontext in Deutschland kompatibel sein (Dolowitz/Marsh 2000: 17; Holzinger/Knill 2005: 790ff.).

Für diese Studie wurden sämtliche für unsere Dimensionen relevanten institutionellen Arrangements in den ausgewählten Systemen untersucht.³ Aus Platzgrün-

² Diese Auswahlkriterien gelten auch für die Niederlande, aus denen institutionelle Mechanismen gelegentlich ergänzend eingebracht werden.

³ Grundlage der Auswertung: Zu Budgeting bei der Europäischen Kommission siehe Bauer (2006), Levy (2003 und 2004),

den können hier jedoch nur jene Beispiele ausgeführt werden, die im Sinne vorausschauender Politikgestaltung positiv bewertet werden können.

Im Folgenden werden daher als Mechanismen für strategische und zukunftsgerichtete Problemerkennung und Prioritätensetzung das Bureau of European Policy Advisers der Europäischen Kommission und das Strategy Unit System in Großbritannien vorgestellt (Kapitel 2). Als Beispiele zielführender Ressourcenallokation figurieren das Activity Based Budgeting wie es die Europäische Kommission betreibt, sowie das

Kassim (2001). Zu Budgeting in Finnland siehe Blöndal, Kromann Kristensen und Ruffner (2002). Zu Budgeting in Großbritannien siehe Ellis und Mitchell (2002). Zu Budgeting in Deutschland siehe BMI (2005), Bals (2005), Budäus (2004). Zu Gesetzesfolgenabschätzung bei der Europäischen Kommission siehe SEC (2005) 791, SEC (2004) 1377, KOM (2005) 97, KOM (2002) 713, KOM (2002) 704. Zu Gesetzesfolgenabschätzung in Finnland siehe OECD (2003). Zu Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland siehe OECD (2004), BMI (2005), Böhrer und Konzendorf (2000 und 2001), Konzendorf (2005), Drucksache 16/1665 und Drucksache 16/1406 des Deutschen Bundestags. Zu Gesetzesfolgenabschätzung in Großbritannien siehe (OECD 2002). Vergleichend siehe Formez (2004) und Radaelli (2005). Zu Koordination der Europapolitik in Großbritannien siehe Kassim (2000), Carter (2002), Armstrong und Bulmer (2003), Bulmer et al. (2006). Zu Koordination der Europapolitik in Deutschland siehe Janning und Meyer (1998), Derlien (2000), Thurner und Stoiber (2001), Maurer (2003), Maurer und Wessels (2003). Zu Koordination der Europapolitik in Finnland siehe Tiilikainen (2003), Stubb, Kaila und Ranta (2001), Jacobson, Laegreid und Pedersen (2004). Zum Frühwarnmechanismus siehe Maurer und Kietz (2004) und Europäische Verfassung. Letztlich wird auf die Internetseiten der entsprechenden Institutionen verwiesen, die in den Endnoten angegeben sind.

Zero Base und Outcome Focused Budgeting in Großbritannien (Kapitel 3). Das Better Regulation System in Großbritannien sowie die Gesetzesfolgenabschätzung auf EU-Ebene werden als institutionelle Arrangements für problemadäquate und vorausschauende Regulierung in den Blick genommen (Kapitel 4). Schließlich werden die Systeme zur Koordination nationaler Europapolitik in Großbritannien und in Finnland zur Optimierung der Einflussnahme auf EU-Ebene erläutert (Kapitel 5). Im abschließenden Kapitel 6 wird eine Defizitanalyse des deutschen politischen Systems in den einzelnen Untersuchungsbereichen vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus den Kapiteln 2 bis 5 mit pragmatischen Empfehlungen zur kurz- und mittelfristigen Optimierung vorausschauender Politikkapazitäten in Deutschland verknüpft, welche, wie wir verdeutlichen werden, gemäß unseres Konzepts einer „Koordinierten Politik der kleinen Schritte“ implementiert werden könnten.

2. Strategische, zukunftsgerichtete Problemerkennung und Prioritätensetzung

2.1 Problemerkennung: Das Bureau of European Policy Advisers der Europäischen Kommission

Das *Bureau of European Policy Advisers (BEPA)*⁴ ist formal ein Direktorat des Generalsekretariats der Europäischen Kommission. Es untersteht jedoch direkt dem Kommissionspräsidenten und ist demnach nicht in die Hierarchie und Organisationsstruktur des

⁴ BEPA ist Nachfolger der vorherigen Group of European Policy Advisers, welche vormals die Forward Studies Unit bildete.

Generalsekretariats integriert. BEPA ist damit beauftragt, den Präsidenten und die Kommission vor allem zu strategischen und sektorübergreifenden Themen zu beraten und zu unterstützen. Dabei steht die zukunftsorientierte Analyse in einem frühen Stadium der Politikformulierung im Vordergrund, um politische Alternativen aufzuzeigen und zu bewerten (vgl. Bauer 2005). BEPA erarbeitet Studien, Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die die Initiativen der Kommission beeinflussen sollen. Es überprüft und bewertet auf Anweisung des Präsidenten die Wirkungen von Programmen und politischen Entscheidungen. Bei Bedarf berät BEPA den Präsidenten und die Kommissionsmitglieder bei der Erarbeitung und Implementation der jährlichen Politikstrategie sowie des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission. In Zusammenarbeit mit anderen Kommissionsdiensten führt es Unternehmensumfragen durch und organisiert öffentliche Informationsveranstaltungen über die Politik der EU.⁵

Während das Kabinett des Kommissionspräsidenten das Prinzip der Kollektivverantwortung und den Informationsfluss gegenüber dem Präsidenten sichern soll, unterstützt BEPA den Präsidenten darin, dem Kommissionskolleg eine politische Richtung vor allem in Querschnittsthemen zu weisen. Insofern arbeitet BEPA auch darauf hin, die Interaktion und Kooperation zwischen den Generaldirektionen zu verbessern. Diese koordinierende Funktion innerhalb der Kommission übt es in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat aus. Diese Zusammenarbeit kommt vor

⁵ Zum „Bureau of European Policy Advisers“ siehe URL am 20.04.2006: http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/index_en.htm

allem bei Querschnittsaufgaben, wie der Folgenabschätzung, zum Einsatz.

BEPA setzt sich aus Politikberatern und -analysten sowie unterstützendem Personal zusammen. Seine Mitarbeiter kommen aus der Kommission, aber auch aus anderen Bereichen. Dadurch soll die Fähigkeit gewährleistet werden, auf sich verändernde Politikszenerarien schnell und flexibel reagieren zu können. Zusätzlich ist das BEPA in ein Netzwerk aus ausgewählten Politikzentren, Universitäten und anderen Experten integriert.

Die Organisation und Aktivitäten des BEPA unterteilen sich in drei Bereiche: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Entsprechend dieser Arbeitsgebiete agiert BEPA auch als Sekretariat für drei Expertengruppen: die Group of Policy Advisers, die Group of Economic Policy Advisers und die Group of Societal Policy Analysis. Diese drei Gruppen vereinen Experten, die durch den Präsidenten aus den Generaldirektionen der Kommission, aus der Wissenschaft, aus Politikzentren und Unternehmen ausgewählt werden. Jede Expertengruppe verfügt über einen Steuerungsausschuss, der die Arbeit der Gruppe plant, Treffen vorbereitet und deren Nachbereitung organisiert. Diese Treffen, denen der Kommissionspräsident vorsitzt, finden unter Teilnahme des jeweilig zuständigen Kommissars statt. Zusätzlich stellt BEPA das Sekretariat für die European Group on Ethics in Science and New Technologies, welche die Kommission zu ethischen Aspekten berät.

2.2 *Prioritätensetzung: Das Strategy Unit System in Großbritannien*

In Großbritannien stehen die *Strategy Unit* im Cabinet Office und spezielle ministerielle Strategieeinheiten im Zentrum der institutionellen Arrangements für strategische Prioritätensetzung. Ziel der *Strategy Unit* ist es, strategische Kapazitäten im Ministerialapparat aufzubauen und zu fördern. Zu diesem Zweck bietet sie den Ministerien Politikberatung an und unterstützt sie bei der Entwicklung von Strategien. Sie führt Seminare durch und entwickelt und aktualisiert Richtlinien, z.B. den *Strategy Survival Guide*, welcher eine Reihe von Ansätzen und Instrumenten für strategisches Denken enthält. Bei der Anwendung dieser Richtlinien bietet das *Strategy Capability Team* Hilfeleistung. Ferner trägt die *Strategy Unit* zum Aufbau von strategischen Netzwerken bei. Dies geschieht durch die Institutionalisierung des Austausches zu strategischen Managementfragen in Form eines *Strategy Forums*. In diesem Forum treffen sich die *Strategy Directors* der ministeriellen Strategieeinheiten.

Schließlich zeichnet sich das strategische Management in Großbritannien neben themenspezifischen *Strategy Reviews* durch einen sektorübergreifenden Ansatz zur Strategieüberprüfung und Strategiebildung aus. Diese so genannten *Strategic Audits* werden durch die *Strategy Unit* in Zusammenarbeit mit den Ministerien erstellt. Es geht darum, zukünftige Prioritäten und strategische Entscheidungen sektorübergreifend zu behandeln, im Rückblick den bisherigen Fortschritt Großbritanniens auf zentralen Gebieten zu

beurteilen und zukunftsgerichtet langfristige Entwicklungen und Herausforderungen zu identifizieren.⁶

2.3 Bewertung

Das *Bureau of European Policy Advisers* als unterstützendes Organ der Kommissionsführung beschäftigt sich vor allem mit der Erfassung und Analyse zukünftiger Probleme. Es sammelt und analysiert relevante Informationen und speist diese frühzeitig in den Prozess der Politikformulierung ein. Die Interdisziplinarität der BEPA-Experten, welche aus der Kommission und von außerhalb kommen, sowie die Einbettung in ein Netzwerk aus Universitäten, Unternehmen und Think Tanks ermöglichen dem BEPA, die Informationsgewinnung zu optimieren und eine Außenperspektive einzubringen. BEPA folgt in seiner Arbeitsweise jedoch einem Ad-hoc-Ansatz, das heißt es gestaltet seine Agenda hauptsächlich nach aktuellen Ereignissen und unmittelbarem Handlungsbedarf. Als eine Art Planungsressource liefert BEPA der Kommission inhaltliche Impulse. Als Koordinationsressource, welche von der Rückenstärkung des Präsidenten und des Generalsekretariats profitiert, verbessert BEPA die inhaltlichen Planungsinputs.

Die *Strategy Unit* und das zugehörige Strategiesystem in Großbritannien zeichnen sich insbesondere durch ihren systematischen Ansatz zur vorausschauenden Prioritätensetzung aus. Als Metakonzept werden Verfahren und Richtlinien zum Aufbau von strategischen Kapazitäten im Regierungsapparat und zur sektor-

⁶ Zur „Strategy Unit“ siehe URL am 17.02.2006:
<http://www.strategy.gov.uk/>

übergreifenden und sektorspezifischen Prioritätensetzung entwickelt und unterstützt. Die Kombination aus einer zentralen Instanz und ministeriellen Strategieeinheiten ermöglicht dabei ein systematisches und abgestimmtes strategisches Management als gemeinsame Übung im Regierungsapparat. D.h. die zentrale Strategy Unit wird hauptsächlich in Zusammenarbeit mit den Ministerien inhaltlich aktiv. In diesem Sinne setzt die Strategy Unit zwar selbst keine Prioritäten, trägt aber verfahrensmäßig durch die systematische und abgestimmte Kapazitätenschaffung in dezentralen Einheiten zu einer solchen Prioritätensetzung bei.

3. Zielführende Ressourcenallokation

3.1 Activity Based Budgeting bei der Europäischen Kommission

Activity Based Budgeting, also maßnahmenbezogene Budgetierung, organisiert die Budgetzuwendungen und Ressourcen nach dem zu erreichenden Ziel und Zweck. Eine Kostenkalkulation, die auf Aktivitäten basiert, dient dazu, die erforderlichen Mittel für neue und existierende Programme zu schätzen.

Im Jahr 2001 wurde Activity Based Budgeting in das europäische Haushaltsverfahren der Kommission eingeführt. Die jährliche politische Strategie der Kommission, welche sowohl politische als auch budgetäre Richtlinien integriert, wurde in einen maßnahmenbezogenen Haushaltsplan übersetzt. Zu jedem der etwa 30 Politikbereiche entwickelte die Kommission quantitative Messgrößen und vereinbarte die hierfür erforderliche Mittelausstattung. In diesem Zusammenhang begutachtete die Kommission anstehende Aufgaben und Funktionen unter Berücksichtigung der verfüg-

baren Ressourcen und traf Entscheidungen darüber, welche Aktivitäten beendet oder zusätzlich durchgeführt werden sollten (Bauer 2006; Kassim 2001: 63). Der resultierende Haushaltsplan ist in Politikbereiche, so genannte Titel, unterteilt. Die Titel bestehen aus Kapiteln, die jeweils einem Tätigkeitsbereich entsprechen. Diese werden unter die jährlich festgelegten Zielen subsumiert und zusätzlich in Artikel und gegebenenfalls in Posten eingeteilt. Diese Gliederung gewährleistet, dass die Kosten eines jeden Politikbereichs im Haushaltsplan identifizierbar sind.⁷ Es wird veranschaulicht, welche Tätigkeiten im Rahmen dieser Politiken durchgeführt werden, wie viel Geld hierfür zur Verfügung steht und wie viele Personen daran mitarbeiten.⁸

Die Generaldirektionen der Kommission müssen zusätzlich Annual Activity Reports anfertigen. Diese Berichte geben Auskunft über den Zielerreichungsgrad und die Benutzung der Ressourcen. Allerdings ist das Sanktionssystem im Falle schlechter Leistung „unterentwickelt“, d.h. es ist nicht hinreichend geklärt, wann eine Leistung als zufrieden stellend gilt und wer die hierfür verwendeten Kriterien bestimmt sowie Sanktionen ausüben soll (Levy 2003: 559).

⁷ „EU-Haushalt im Detail“, URL am 06.03.2006:

http://europa.eu.int/comm/budget/budget_detail/index_de.htm

⁸ „Finanzplanung und Haushalt – Glossar & Definitionen“, URL am 06.03.2006: http://europa.eu.int/comm/budget/other_main/glossary_de.htm

3.2 *Zero-Base-Analysen und Outcome Focused Budgeting in Großbritannien*

Das Vorgehen in Großbritannien unterscheidet sich vom Activity Based Budgeting in zweierlei Hinsicht. Einerseits werden in Großbritannien zusätzlich Zero-Base-Analysen angefertigt. Andererseits orientiert sich die Aufstellung des Haushalts mehr an Wirkungszielen als an Arbeitsergebnissen.

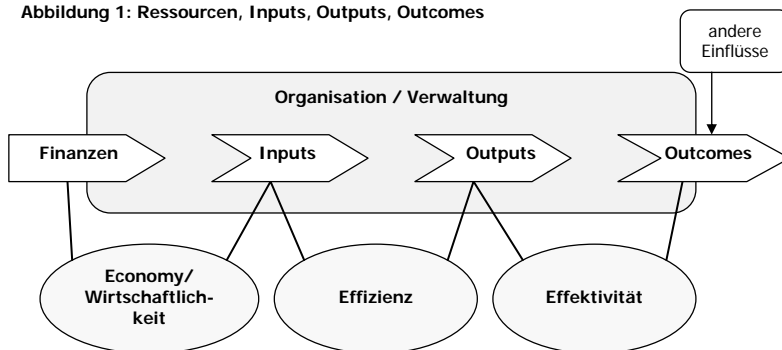
Zero-Base-Analysen: Bei der Durchführung von Zero-Base-Analysen wird nicht vom aktuellen Budget ausgegangen, sondern von Grund auf neu geplant. Zukünftige Ausgaben werden nicht an vergangene Ausgaben gekoppelt. Dabei werden auch solche Szenarien betrachtet, in denen eine Aktivität komplett beendet wird. Unterschiedliche Alternativen werden identifiziert und im Hinblick auf ihre Kosten und Nutzen analysiert (vgl. Hughes 2003: 171). Dieses Vorgehen ermöglicht es, Ineffizienzen aufzudecken, negative Prioritäten (Aufgaben, die abgegeben werden können) zu definieren und den besten Weg zur Zielerreichung zu identifizieren. Zero-Base-Analysen werden von der britischen Regierung alle zwei bis drei Jahre durchgeführt, um eine Comprehensive Spending Review zu erstellen. Dabei handelt es sich um einen umfassenden Bericht über die Ziele und Ausgabenprogramme der Ministerien.⁹

Outcome Focused Management und Budgeting: Wenn über Outcome Focused Management gesprochen wird, ist zunächst zu klären, was unter Input,

⁹ „Public Expenditure planning and control in the UK – a brief introduction“, URL am 02.03.2006: http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_plancontrol.cfm

Output und Outcome zu verstehen ist. Beim Input handelt es sich um die Ressourcen, welche zur Produktion und Bereitstellung eines Outputs dienen. Die Güter und Dienstleistungen, auch Rechtsvorschriften, die durch eine Organisation produziert und bereitgestellt werden, stellen den Output dar. Beim Output dominiert die Quantität über die nur selten hinterfragte Qualität und Erwünschtheit. Beim Outcome handelt es sich um die Wirkungen und Folgen des Regierungshandelns auf Wirtschaft und Gesellschaft (Ellis/Mitchell 2002: 127f; Wang 2002: 3f.). In Abbildung 1 sind die Zusammenhänge zwischen den drei Konzepten verdeutlicht.

Abbildung 1: Ressourcen, Inputs, Outputs, Outcomes



Quelle: angelehnt an Ellis und Mitchell (2002: 128)

In Großbritannien gibt es zusätzlich zu den Zero-Base-Analysen ein integriertes Managementsystem, das *Outcome Focused Management*, welches die Haushaltserstellung an Wirkungsziele koppelt. Jedes Ministerium verfasst jährlich ein Public Service Agree-

ment (PSA) über vereinbarte Ziele¹⁰ (Outputs und Outcomes), die mit den verfügbaren Ressourcen erreicht werden sollen. Der Fokus liegt auf den Wirkungen, den Outcomes. Jedes PSA ist mit einer Technical Note versehen, welche Informationen zur Datenlage und Leistungsmessung beinhaltet.¹¹ Die PSA gehen in die detaillierte Planung und die Ziele nachgeordneter Behörden ein, d.h. sie stellen den Startpunkt für die Geschäftsplanung der Regierung dar.¹² Zusätzlich zu den PSA erarbeiten die Ministerien Service Delivery Agreements. In diesen wird die Frage beantwortet, wie die PSA-Ziele erbracht werden sollen und welche Ergebnis- und Prozessziele auf diesem Weg erreicht werden müssen (Ellis/Mitchell 2002: 115). Da die PSA die Ziele vorgeben, die mit dem verfügbaren Budget erreicht werden sollen, ist ein Bezug zum Budget vorhanden. Haushalts- und Zielentscheidungen werden parallel gefällt und dem gleichen Kabinettsausschuss vorgelegt. Die Verhandlung der Wirkungsziele ist folglich Teil des Budgetprozesses. Die Ziele werden vom Treasury einem vierteljährlichen Monitoring unterzogen, dessen Ergebnisse in die darauf folgende Haushaltsplanung eingespeist werden (Ellis/Mitchell 2002: 121f.).

¹⁰ Um die Ziele festzulegen, konsultiert das federführende Ministerium die Dienstleistungserbringer. Dieses Vorgehen ermöglicht es, die Wirkungsziele in operative Ziele zu übersetzen (Ellis/Mitchell 2002: 119f.).

¹¹ „Public Expenditure planning and control in the UK – a brief introduction“, URL am 02.03.2006: http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_plancontrol.cfm

¹² Neben den ministeriellen PSA gibt es auch sektorübergreifende PSA. Letztere tragen zur interministeriellen Koordination und Zusammenarbeit zwischen Behörden bei (Ellis/Mitchell 2002: 114).

3.3 Bewertung

Das *Activity Based Budgeting* der Europäischen Kommission ermöglicht die Verknüpfung zwischen politischer Prioritätensetzung und der hierfür erforderlichen Mittelausstattung, indem die Kosten mit jedem Tätigkeitsbereich der einzelnen Politikfelder verbunden werden. Hierbei handelt es sich jedoch nach wie vor um eine eher inputlastige Steuerung, die Inputs mit Outputs verbindet. Der Vorteil dieser Art von Budgetierung liegt darin, dass im Vergleich zum britischen Modell der administrative Aufwand eher moderat einzuschätzen ist. Zudem bietet sich das Vorgehen der Kommission dort an, wo ein starkes Ressortprinzip vorliegt und die Verantwortung für Politikformulierung und -implementation nicht zusammenfallen. Allerdings sind die Reformen in der Kommission zur Einführung von Activity Based Management und Budgeting nach wie vor im Rückstand zum vorgesehenen Zeitplan (vgl. Bauer 2006; Levy 2004: 174). Darüber hinaus benutzt die Kommission Activity Based Management und Budgeting mehr zur Definition von politischen Zielen und zur Prioritätensetzung als zur Auswahl angemessener Aktivitäten für die Zielerreichung und zur Verteilung der entsprechenden Ressourcen. Activity Based Budgeting entspricht dann eher einer reinen Darstellung bereits existierender Informationen unter anderen Kategorien und nicht der Kostenberechnung bestimmter Aktivitäten, dem eigentlichen Ziel (Levy 2004).

Das britische Modell geht über diesen Ansatz hinaus. Das Budgetierungsverfahren verknüpft Inputs mit Outcomes. Der Nachteil dieses Modells liegt in einem hohen administrativen Aufwand. Erstens müssen sich die Ministerien und Dienstleistungserbringer auf unter-

schiedlichen staatlichen Ebenen zur Zielbestimmung und operativen Herangehensweise abstimmen. Zweitens ist die Abstimmung von so erstellten Zielvereinbarungen mit den budgetären Mitteln erforderlich. Dieses *Outcome Focused Budgeting* scheint ferner nur für Großbritannien geeignet, denn dort ist die Verantwortung für Politikformulierung und -implementierung auf der nationalen Ebene vereint.

Auch das Verfahren des Zero Base Budgeting ist mit relativ hohen Transaktionskosten verbunden. Die im britischen Fall zwei- bis dreijährige Anwendung von *Zero-Base-Analysen* ist sinnvoll, da der Nutzen eines solchen Vorgehens die hierfür entstehenden Kosten rechtfertigt. Eine jährliche Anwendung von Zero-Base-Analysen ist aufgrund der Zeit- und Datenerfordernisse sowie den dazu benötigten Fähigkeiten praktisch nicht durchführbar (Brumby 1999: 21f.; Hughes 2003: 171).

4. Problemadäquate Regulierung

4.1 Gesetzesfolgenabschätzung in Großbritannien

Gesetzesfolgenabschätzung, *Regulatory Impact Assessment (RIA)*, gehört zum alltäglichen Arbeitsablauf der britischen Exekutive und wird zur Koordinierung der Politik genutzt (Radaelli 2005: 932). Das zugehörige britische System zeichnet sich durch einen hohen Grad an Formalisierung, Institutionalisierung und Transparenz des RIA-Prozesses aus. Dies ist einer Mischung aus regierungsinternen Einheiten auf zentraler Ebene und unabhängigen Beratungsinstanzen, die sich mit Regulierungsreformen im Allgemeinen und RIA im Speziellen beschäftigen, zu verdanken. Das federführende, initiiierende Ministerium trägt die

Verantwortung für die Durchführung von RIA, wird dabei jedoch durch diese zentralen Instanzen unterstützt und überprüft (OECD 2002: 34). Neben ministeriellen „better regulation“-Einheiten treten hier die Better Regulation Executive im Cabinet Office und die unabhängige Better Regulation Commission hervor.

Die *Better Regulation Executive (BRE)* hat im Mai 2005 die Aufgaben der früheren Regulatory Impact Unit im Cabinet Office übernommen. Sie trägt die Verantwortung für die Umsetzung der „better regulation agenda“ der Regierung, das heißt nur zu regulieren, wo Bedarf besteht, und exakte Ziele für die Reduzierung von Kosten administrativer Regulierungen zu setzen.¹³ Sie übernimmt speziell für neue Regulierungsvorschläge die führende Koordinationsrolle, die einen Einfluss auf Unternehmen, „charities and voluntary organisations“ haben (OECD 2002: 20). Inwieweit sie tatsächlich einbezogen wird, hängt jedoch von den ökonomischen und politischen Folgen der Vorschläge ab (OECD 2002: 20). Zur Durchführung von RIA stehen den Ministerien Richtlinien und Prozessvorgaben¹⁴ zur Verfügung, die die BRE regelmäßig und systematisch überprüft (Formez 2004: 53). Ferner überprüft die BRE auch die Einhaltung der RIA-Verfahrensvorgaben.¹⁵ In diesem Zusammenhang müs-

¹³ „About the Better Regulation Executive“, URL am 17.02.2006: http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/about_us/index.asp

¹⁴ Das Cabinet Office, Ministerien, der Treasury und Small Business Service haben eine beachtliche Menge an detaillierten Richtlinien zu verschiedenen Aspekten der Durchführung von RIAs produziert. Diese beziehen sich auf Verfahren- und methodologische Aspekte und die Behandlung von Kleinunternehmen (OECD 2002: 35).

¹⁵ „RIA Compliance“, URL am 17.02.2006: <http://www.cabinet->

sen die Ministerien der BRE vierteljährlich zu den durchgeführten RIA berichten.¹⁶ Die BRE verfügt jedoch über keine formale Macht, Regulierungsvorschläge zu blockieren, wenn diese nicht die erwarteten Qualitätsstandards erfüllen. Sie ist aber in ständigem und frühzeitigem Kontakt zu den Ministerien, fördert ministerienübergreifende Koordination, bevor ein Vorschlag dem Kabinett weitergeleitet wird, und kann bei mangelnder Qualität die Abstimmung im Kabinett verzögern (OECD 2002: 20, 35).

Die *Better Regulation Commission (BRC)* übernahm im Januar 2006 die Arbeit der Better Regulation Task Force (BRTF), welche einen starken Einfluss auf die Regierungsagenda zur Regulierungsreform ausübte (OECD 2002: 19). Als unabhängige Instanz mit dauerhaftem Status berät die BRC die Regierung zu neuen Regulierungsvorschlägen. Sie setzt sich aus 18 unabhängigen und unentgeltlich arbeitenden Mitgliedern unterschiedlicher professioneller Herkunft zusammen. Das Sekretariat der BRC mit 12 Angestellten ist in der BRE verortet.¹⁷ Im Vordergrund der Arbeit der BRC steht die Förderung der von der BRTF entwickelten fünf Prinzipien guter Regulierung (OECD 2002: 15). Diese Prinzipien erfordern, dass Politikvorschläge „proportionate – to the risk, accountable – to the ministers and Parliament, to users and the public, consistent – predictable, so that people know where they stand, transparent – open, simple and user-

office.gov.uk/regulation/ria/compliance/index.asp

¹⁶ „List of Departmental RIAs“, URL am 17.02.2006:

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/regulatory_reporting/index.asp

¹⁷ „Better Regulation Commission“, URL am 17.02.2006:

<http://www.brc.gov.uk/>

friendly, targeted – focused on the problem, with minimal side effects“ sind.¹⁸ Die BRC überprüft regelmäßig in Zusammenarbeit mit dem National Audit Office die Qualität einer RIA-Stichprobe. Dabei handelt es sich um einen in der Europäischen Union seltenen Fall, wo Regulierungsinstrumente und -institutionen ex-post evaluiert werden (FORMEZ 2004: 53). Darüber hinaus begutachtet die BRC „regulatory simplification plans“ der Ministerien zum Bürokratieabbau, zu Deregulierung und zur Benutzung alternativer Regulierungsansätze. Schließlich veröffentlicht sie unabhängige Berichte zu spezifischen Themen, die entweder von außen an sie herangetragen oder von ihr auf eigene Initiative gewählt werden. Diese Berichte werden den Ministerien vorgelegt, welche daraufhin innerhalb von 60 Tagen antworten müssen.¹⁹ Die BRC prüft in der Folge, inwiefern die Ministerien die Empfehlungen der Berichte in ihre Aktivitäten aufgenommen haben (OECD 2002: 19).

Die *ministeriellen „better regulation“-Einheiten* führen die alltägliche Koordination regulativer Aktivitäten durch und beraten ministerienintern zur Durchführung von RIA. Sie agieren als unabhängige Filter für kostspielige Regulierungen und Folgenabschätzungen mit geringer Qualität. Die tatsächliche Ausübung der Funktionen und die Größe der ministeriellen „better regulation“-Einheiten variieren jedoch von Ministerium zu Ministerium (OECD 2002: 18; Müller 2005).

¹⁸ „RIA Overview“, URL am 17.02.2006: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/ria/overview/index.asp>

¹⁹ „Better Regulation Commission“, URL am 17.02.2006: <http://www.brc.gov.uk/>

4.2 Normenkontrollrat in den Niederlanden

Das niederländische Modell der Gesetzesfolgenabschätzung bietet Orientierungslinien für Deutschland, die sich bereits deutlich im Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, welches am 1. Juni 2006 vom Bundestag verabschiedet wurde, niedergeschlagen haben. Neben dem Standardkostenmodell zur Ermittlung von Bürokratiekosten orientiert man sich dort am niederländischen Normenkontrollrat, welcher im Folgenden vorgestellt werden soll (vgl. Bertelsmann Stiftung 2005a, 2005b, Müller 2005).

Der niederländische Normenkontrollrat, *Dutch Advisory Board on Administrative Burdens (Actal)*, ist ein unabhängiger Beratungskörper außerhalb der politischen Entscheidungsarena. Actal hat die Reduzierung von Bürokratiekosten für Unternehmen und Bürger zum Ziel. In diesem Sinne soll der niederländische Normenkontrollrat die Auswirkungen politischer Entscheidungen transparent machen und bei der Auswahl der kostengünstigsten Alternative zur Zielerreichung beraten. Um dieses Ziel zu erreichen, evaluiert Actal die jährlichen Programme der Ministerien. Weiterhin berät er zu Bereichen, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, betreibt zusätzlich eigene Forschung und ergreift Initiativen. Actal besteht aus drei unabhängigen Board-Mitgliedern und verfügt über ein Sekretariat mit 12 Angestellten. Actal arbeitet eng mit dem Finanzministerium und Innenministerium zusammen, welche für die Koordination der Politik zur Reduzierung von Bürokratiekosten zuständig sind. Durch den engen Kontakt zu Mitgliedern des Kabinetts, ein strenges Vorgehen bei der Prüfung von Gesetzesvorschlägen, die Unterstützung von Ministerien und die

Möglichkeit, über das Parlament, Medien und Interessengruppen Druck auszuüben, konnte Widerständen gegen Reformen für bessere Rechtsetzung und die Reduzierung von Bürokratiekosten entgegenwirken.²⁰

Alle Vorschläge, auch Initiativen des Parlaments, die mit Bürokratiekosten für Unternehmen und Bürger verbunden sind, müssen Actal vorgelegt werden. In diesen Vorschlägen müssen die Ministerien zu den Bürokratiekosten und alternativen Regulierungsansätzen berichten. Die Regierungsbehörden sind formal verpflichtet, alle relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Actal prüft die Berechnungen und Überlegungen, wobei relevante Experten hinzugezogen werden. Er gibt Empfehlungen ab oder kann zur Zurückziehung des Vorschlags auffordern.²¹ Die Empfehlungen sind jedoch nicht bindend. Der jeweilige Actal-„advice“ wird an diverse Minister und Parlamentarier im Normalfall innerhalb von vier Wochen, maximal acht Wochen, weitergeleitet und dem Regu-

²⁰ „Adviescollege toetsing administratieve lasten“, URL am 23.03.2006: <http://www.actal.nl/>

²¹ 1. Actal kann empfehlen, den Vorschlag zurückzuziehen. 2. Actal kann empfehlen, den Vorschlag dem Council of Ministers (oder dem Parlament im Falle einer Initiative des Parlaments) erst vorzulegen, wenn seine Kommentare berücksichtigt wurden. 3. Actal kann empfehlen, den Vorschlag ohne Bedingungen dem Council of Ministers (dem Parlament) vorzulegen. Der Council of Ministers kann den Actal-Advice in jedem Fall berücksichtigen. Siehe: „Adviescollege toetsing administratieve lasten - The procedure regarding the testing of proposed laws and regulations by Actal“, URL am 23.03.2006: http://www.actal.nl/default.asp?CMS_ITEM=6B0B9D371F6C475B83A846B74A5AE7D1X2X44271X67

lierungsvorschlag angefügt. Neben diesem formalen Vorgehen berät Actal die Ministerien auch auf informellem Wege.²²

4.3 Gesetzesfolgenabschätzung auf EU-Ebene

Seit 2003 wendet die Europäische Kommission ein neues integriertes System zur Folgenabschätzung an. Als zentrales Instrument besserer Rechtsetzung der EU hat es zum Ziel, die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften zu bewerten. Die EU-Folgenabschätzung dient damit der Lissabon- und Nachhaltigkeitsstrategie und soll die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit stärken. Der Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit nimmt dabei das größte Gewicht ein. Aber auch die Ermittlung der Bürokratiekosten hat seit 2006 einen hohen Stellenwert, wozu in Anlehnung an das niederländische Standardkosten-Modell das „EU Net Administrative Cost Model“ entwickelt wurde (BMI 2006: 1, 16; KOM (2005) 97: 5). Das Neue an diesem Verfahren ist, dass die früher auf Einzelaspekte beschränkten Folgenabschätzungen in einem Verfahren zusammengefasst werden. Die bisherige Praxis hatte nur geringen Einfluss auf die Qualität politischer Entscheidungen. Nun wird eine integrierte Analyse im Hinblick auf die obigen drei Teilbereiche durchgeführt. Vorschläge können damit systematisch, unter gleichen Bedingungen und auf mögliche Zielkonflikte hin bewertet werden (KOM (2005) 97: 15).

²² „Adviescollege toetsing administratieve lasten“, URL am 23.03.2006: <http://www.actal.nl/>

Als verbesserte Informationsgrundlage für politische Entscheidungen können Folgenabschätzungen in kommissionsinternen Beratungen sowie in Verhandlungen im Rat und im Europäischen Parlament verwendet werden (BMI 2006: 10). Damit geht einher, dass die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament sich in einer interinstitutionellen Vereinbarung vom 31.12.2003 auf eine Gesamtstrategie für eine bessere Rechtsetzung im gesamten EU-Rechtsetzungsprozess einigten. Demnach erstreckt sich die Erstellung von Folgenabschätzungen nicht nur auf die Kommission. Rat und Europäisches Parlament können im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens, wenn sie es als notwendig erachten, ebenfalls Folgenabschätzungen durchführen. Transparenz seitens aller drei Institutionen sowie die Prüfung möglicher gemeinsamer Ansätze und Methoden sollen die Effektivität und Qualität der Folgenabschätzungen erhöhen (BMI 2006: 18; KOM (2005) 97: 4, 6f.).

Grundsätzlich sind alle Vorschläge des Legislativ- und Arbeitsprogramms und der jährlichen Strategie der Kommission Gegenstand von Folgenabschätzungen.²³ Die Durchführung von Folgenabschätzungen liegt bei der federführenden Generaldirektion, welche für die Koordination und Abstimmung mit anderen Generaldirektionen und dem Generalsekretariat sowie für die Organisation des Konsultationsprozesses verantwortlich ist. Der erste Schritt besteht in der Erstellung eines Fahrplans (Roadmap) zu jedem der relevanten Vorschläge. Die Roadmaps geben Auskunft zu den Zielen und zum Vorbereitungsprozess bis zur

²³ Zu Ausnahmen siehe SEC ((2005) 791: 6).

Vorlage des endgültigen Vorschlags der Kommission. Sie beinhalten Informationen über die benötigte Zeit zur Erstellung einer Folgenabschätzung, eine Einschätzung über mögliche Auswirkungen der Regulierungsansätze, zum weiteren Analysebedarf sowie zum Konsultationsplan. Letztlich stellen sie fest, ob eine Inter-Service Steering Group benötigt wird. Die Roadmaps dienen als Informationsgrundlage anderer Generaldirektionen (BMI 2006: 11, 17; SEC (2005) 791: 7).

Die Inter-Service Steering Group muss für alle Vorschläge mit Querschnittscharakter eingesetzt werden und ermöglicht damit Koordination und Austausch. Innerhalb dieser Gruppe ist die Strategic Planning and Programming Unit des Generalsekretariats (SG C. 1) vertreten. Diese Einheit nimmt im Falle, dass keine Steuerungsgruppe eingesetzt wird, bilaterale Gespräche zu den Generaldirektionen auf, die Folgenabschätzungen durchführen (SEC (2005) 791: 9). Diese strategische Planungs- und Koordinierungseinheit des Generalsekretariats ist das übergeordnete Unterstützungs- und Koordinationsorgan der Folgenabschätzungen und kann auf den Inhalt und die Form der Folgenabschätzungen Einfluss nehmen. Sie formuliert Leitfäden und Richtlinien, verbessert den Prozess und organisiert zusammen mit der Generaldirektion Verwaltung Fortbildungsmaßnahmen zu Folgenabschätzungen (BMI 2006: 17; SEC (2004) 1377: 10).

Der Vorschlag und der Bericht zur Folgenabschätzung gehen in die Inter-Service Consultation ein. Als Teil dessen begutachtet das Generalsekretariat die Qualität des Berichts. Wenn diese nicht zufrieden stellend ist, gibt das Generalsekretariat eine „suspended or unfavourable opinion“ ab (SEC (2005) 791: 15, 14).

„Eine formelle Kompetenz zur Sicherung der Qualität [...] besitzt das Generalsekretariat nicht“ (BMI 2006: 17). Nach dieser Hürde geht der Vorschlag in das Kollegium der Kommissare ein. Der Vorschlag und der Endbericht der Folgenabschätzung erhalten dort den Status eines Arbeitsdokuments der Kommission und werden an die anderen EU-Institutionen weitergeleitet (SEC (2005) 791: 15f.).

Ein Schwerpunkt der Folgenabschätzungen liegt auf der prozessbegleitenden Konsultation von Experten, der Öffentlichkeit und der Mitgliedsstaaten, denen damit die Möglichkeit gegeben wird, frühzeitig Stellung zu nehmen (BMI 2006: 10; KOM (2002) 704; KOM (2002) 713; SEC (2005) 791: 12f.). In diesem Sinne sind die EU-Folgenabschätzungen auch als Reaktion auf das Problem des Legitimationsdefizits im Regulierungssystem der Union zu sehen (Radaelli 2005: 929).

4.4 Der Frühwarnmechanismus der EU zur Sicherung der Subsidiarität

Der Frühwarnmechanismus zur Sicherung der Subsidiarität stellt ein neues Kontrollverfahren dar, das durch den nicht in Kraft getretenen Entwurf für den EU-Verfassungsvertrag eingeführt werden sollte. Das Subsidiaritätsprinzip beinhaltet, dass Aktivitäten der Gemeinschaft gerechtfertigt, das heißt wirksamer als Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sein müssen. Damit sind die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit verbunden. Das notwendige Maß zur Verwirklichung der Vertrags-

ziele darf nicht überschritten werden.²⁴ Dem Frühwarnmechanismus zufolge sollen die nationalen Parlamente zur Stärkung des Subsidiaritätsprinzips direkt am europäischen Gesetzgebungsprozess beteiligt werden und dies in Form einer „sachlich breiter angelegte(n), gleichzeitig aber auch effiziente(n) Mitwirkung“ (Maurer/Kietz 2004: 3). Dies beinhaltet die Kontrolle der Europäischen Institutionen und der nationalen Regierungen und soll somit die Legitimationsbasis der Europäischen Union stärken.

Zur frühzeitigen, direkten Information würde jeder Entwurf eines europäischen Gesetzgebungsaktes entsprechend des Subsidiaritätsprotokolls auch an die nationalen Parlamente weitergeleitet (Europäische Verfassung, Protokoll 2, Artikel 4).²⁵ Jeder Gesetzesvorschlag der Kommission müsste einen Vermerk über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit enthalten (Europäische Verfassung, Protokoll 2, Artikel 5). Die nationalen Parlamente könnten innerhalb von sechs Wochen eine begründete Stellungnahme dahingehend abgeben, ob und weshalb der Entwurf das Subsidiaritätsprinzip verletzt. Dazu könnten sie auch die regionalen Parlamente konsultieren (Europäische Verfassung, Protokoll 2, Artikel 6). Jedes nationale Parlament erhielte zwei Stimmen, bei Zweikammernparla-

²⁴ „Europa Glossar – Subsidiarität“, URL am 06.03.2006: http://europa.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_de.htm

²⁵ Auch Grün- und Weißbücher, Mitteilungen, das jährliche Rechtsetzungsprogramm sowie alle dazugehörigen Dokumente der Kommission müssen an die nationalen Parlamente weitergeleitet werden (Europäische Verfassung, Protokoll 1, Artikel 1).

menten würden diese auf beide Kammern verteilt. Wenn ein Drittel aller möglichen Stimmen der zur Stellungnahme berechtigten Kammern zusammenkommt, müsste der Entwurf überprüft werden. Für Entwürfe, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffen, betrüge die Schwelle nur ein Viertel der Stimmen. Nach der Überprüfung könnte die Europäische Kommission den Entwurf beibehalten, ihn ändern oder zurückziehen. Ihr jeweiliger Beschluss müsste begründet werden (Europäische Verfassung, Protokoll 2, Artikel 7).

Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens könnten die nationalen Parlamente im Falle einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vor dem Europäischen Gerichtshof klagen (Europäische Verfassung, Protokoll 2, Artikel 8). Dies würde auch dann gelten, wenn diese zuvor keinen Einspruch gegen den vorgeschlagenen Rechtsakt im Rahmen des Frühwarnsystems eingelegt haben.

4.5 Bewertung

Das „*better regulation*“-System in Großbritannien besticht vor allem, wie auch das Modell der britischen Strategy Unit, durch den Verfahrensaspekt. Der Aufbau von prozeduraler Kompetenz und die Durchsetzung von Standards zur Gesetzesfolgenabschätzung innerhalb der Ministerialverwaltung stehen im Vordergrund. Die Prüfung der einzelnen RIA zielt auf ein Prozesslernen ab, welches der Perfektionierung des Systems der Gesetzesfolgenabschätzung dient. Auch die Bewertung ökonomischer und politischer Folgen jenseits der reinen Kostenabschätzung erscheint positiv.

Im *niederländischen Modell* stehen vor allem die Bürokratiekosten im Vordergrund. Die enge Verbindung zu nicht-staatlichen Akteuren und zum Parlament, die damit einhergehende Transparenz der Aktivitäten des Actal sowie der formalisierte Ablauf hinsichtlich der Empfehlungen Actals im Gesetzgebungsprozess verleihen ihm politische Sichtbarkeit. Politische Legitimation, also die Rechtfertigung neuer Politikvorschläge über den zu erwartenden Nutzen für gesellschaftliche Gruppen, ist das eigentliche Ziel der Folgenabschätzung in den Niederlanden. Folglich geht es hier mehr um die Ergebnisse des Prozesses als um den Prozess selbst.

Am Modell der *Gesetzesfolgenabschätzung* auf EU-Ebene fällt erstens der breite inhaltliche Fokus auf, welcher sich auf die integrierte Analyse von sowohl wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Auswirkungen als auch auf die Bürokratiekosten erstreckt. Zweitens bieten die Arrangements in Form der Inter-Service Steering Group und der Inter-Service Consultation Arenen zur Generaldirektionen-übergreifenden, also sektorübergreifenden Behandlung von Folgenabschätzungen und damit auch zur Koordinierung der Aktivitäten der Kommission. Der Verfahrensaspekt ist zwar nicht so ausgeprägt wie im britischen Modell, wird jedoch durch die Aktivitäten des Generalsekretariats aufgegriffen. Darüber hinaus besticht das europäische Verfahren der Folgenabschätzung im Vergleich zu den vorangegangenen Modellen durch die Ausweitung auf den Rat und das Europäische Parlament und die damit einhergehende Transparenz. Letztlich ermöglicht die europäische Praxis den Mitgliedsstaaten, frühzeitig zu Rechtsetzungsvorhaben Stellung zu nehmen.

Der *Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus* im EU-Verfassungsentwurf sollte die frühzeitige und direkte Information der nationalen Parlamente und die Stärkung der Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sicherstellen. In diesem Sinne ist das Kontrollverfahren des Frühwarnmechanismus integraler Bestandteil der Gesetzesfolgenabschätzung im europäischen Kontext.²⁶ Mittels des Frühwarnmechanismus würden nicht nur die europäischen Institutionen zur Prüfung der Einhaltung der beiden Prinzipien angehalten. Auch nationalen Parlamenten würde es so möglich, im europäischen Politikgestaltungsprozess eine pro-aktivere Rolle auszuüben.²⁷ Im Zusammenhang mit der Prüfung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips wären die nationalen Parlamente darüber hinaus aufgefordert, die Folgen für die Gesetzgebung sowie Wirtschaft und Gesellschaft im nationalen Kontext abzuschätzen.

²⁶ Dort wurde 2003 vor allem für die Kommission ein integriertes System zur Folgenabschätzung eingeführt, welches unter anderem auch die Stärkung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zum Ziel hat (KOM (2005) 97: 15, 5).

²⁷ Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Frühwarnmechanismus insbesondere für solche nationalen Parlamente gewinnbringend wäre, die bislang von ihren jeweiligen Regierungen nur unzureichend an der Gestaltung der Europapolitik beteiligt worden sind.

5. Optimierung der Einflussnahme auf EU-Ebene

5.1 Koordination der Europapolitik in Finnland

Die Koordination der finnischen Europapolitik basiert auf weit reichenden Konsultationen innerhalb der Verwaltung, mit dem Ziel, geschlossen in Brüssel aufzutreten. Dies wird durch gut funktionierende Beziehungen zwischen Ministerien, Regierung, Parlament und Ständiger Vertretung in Brüssel gefördert (Stubb/Kaila/Ranta 2001: 306). Der mit erheblicher Autonomie ausgestattete und sich durch eine pragmatische, geschlossene und technokratische Kultur auszeichnende Verwaltungsapparat dominiert die Europapolitik. Er agiert relativ unabhängig von der politischen Ebene. Dies gilt ungeachtet der weit gehenden Politisierung der finnischen Ministerialbürokratie, die aus der politischen Ernennung des Höheren Dienstes resultiert (Jacobsson/Laegreid/Pedersen 2004: 83f., 115). Zentrale Kennzeichen des finnischen Koordinationssystems für Europafragen sind die sektorübergreifende horizontale Koordinierung in einer vertikal integrierten Ausschussstruktur als institutionelles Arrangement und der Memorandum-Ansatz als prozedurales Vorgehen.

Das institutionelle Koordinationsarrangement umfasst das Cabinet Committee on European Union Affairs, das Committee for EU Affairs, dessen themenspezifische Unterausschüsse, das Government Secretariat for EU Affairs und die zuständigen Ministerien.²⁸ Das

²⁸ Für weitere Informationen zu diesem Arrangement und den Organen im Einzelnen vgl. „Handling of EU Affairs in Finland“, URL am 01.03.2006: <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.jsp?r=1273&k=en>

Cabinet Committee on European Union Affairs ist das Koordinationsorgan auf politischer Ebene, in dem über die finnischen Prioritäten in allen formalen und informellen Rattreffen abgestimmt wird. Ihm sitzt der Premierminister vor (Jacobsson/Lagreid/Pedersen 2004: 91). Das *Committee for EU Affairs* dient als beratendes und vermittelndes Organ. In ihm sind alle Ministerien, das Büro des Premierministers, das Büro des Präsidenten, der Justizkanzler, die Bank of Finland und die Provinzregierung von Åland vertreten. Den Vorsitz haben das Government Secretariat for EU Affairs und der Staatssekretär für Europafragen. In diesem Ausschuss werden breite Themen diskutiert, die verschiedene Ministerien betreffen, sowie die offenen Fragen, die in seinen Unterausschüssen nicht gelöst wurden. Liegen Meinungsverschiedenheiten im Committee for EU Affairs vor, wird das Thema im Cabinet Committee on European Union Affairs behandelt (Tiilikanen 2003: 153f.).

Bei den derzeit *37 themenspezifischen Unterausschüssen des Committee for EU Affairs* liegt die Hauptverantwortung für die Koordination der ministerialen Standpunkte. Ihnen obliegt es, europäische Themen vorzubereiten und wichtige Themen, deren Behandlung auf einer höheren, gegebenenfalls politischen Ebene notwendig erscheint, herauszufiltern. Vorsitz und Sekretariat eines jeden Unterausschusses liegen im Normalfall beim federführenden Ministerium. Zentral ist, dass diese Ausschüsse sektorübergreifend angelegt sind. Ihre Zusammensetzung variiert dabei von sehr restriktiv bis sehr offen. Im ersten Fall kommen die Beteiligten aus dem öffentlichen Dienst, das heißt aus dem federführenden sowie anderen Ministerien und zentralen Behörden. Im zweiten Fall wer-

den Vertreter verschiedener Interessengruppen hinzugezogen. (Jacobsson/Lagreid/Pedersen 2004: 91).

Das *Government Secretariat for EU Affairs* befindet sich seit 2000 im Büro des Premierministers – anfänglich war es im Außenministerium verortet – und stellt das Sekretariat des Cabinet Committee on European Union Affairs und des Committee for EU Affairs (Jacobsson/Lagreid/Pedersen 2004: 91; Tiilikanen 2003: 155). Es setzt sich aus Vertretern aller Ministerien zusammen (Stubb/Kaila/Ranta 2001: 306). Als Hauptkoordinationsinstanz fördert es Verfahren zur Koordination und die Vorbereitung von Europa-Dossiers, es bereitet Ratstreffen vor und behandelt Fragen der institutionellen Entwicklung der EU. Das Sekretariat trägt ferner die Verantwortung für Fälle, die sich nicht eindeutig einem Zuständigkeitsbereich zuteilen lassen. Es sichert den Informationsfluss zwischen den nationalen Behörden und der Ständigen Vertretung in Brüssel, der es zusammen mit dem jeweils federführenden Ministerium Anweisungen erteilt. Schließlich betreut es die Informationsverarbeitung und Dokumentation zu Europathemen.

Neben diesen horizontal koordinierenden Organen verfügen die Ministerien über eigene Abteilungen, Einheiten, Arbeitsgruppen oder Berater, die sich ausschließlich oder teilweise mit Europafragen und deren interner Koordinierung beschäftigen.

Als Verfahren fällt der *Memorandum-Ansatz* auf. Das jeweils federführende Ministerium muss zu jedem Vorschlag der Europäischen Kommission oder Initiative eines Mitgliedsstaats ein Memorandum anfertigen. Dieses Memorandum, in welchem das zuständige Ministerium Finnlands vorläufige Position zu dem

Vorschlag definiert²⁹, wird an die Mitglieder des jeweilig betroffenen Unterausschusses weitergeleitet, dort diskutiert und im Verlauf aktualisiert. Wird in den Unterausschüssen keine Einigung erlangt, können die Beteiligten eine Verlagerung in das übergeordnete Committee for EU Affairs verlangen.

5.2 Koordination der Europapolitik in Großbritannien

Die Koordination der britischen Europapolitik stellt ein Modell effektiver ex-ante Koordination dar. Das Koordinationssystem ermöglicht eine frühzeitige Einflussnahme Großbritanniens auf den europäischen Politikprozess, das heißt bereits bevor die Kommission einen Vorschlag erarbeitet hat. Diese ex-ante Koordination wird wesentlich durch das Cabinet Office European Secretariat gefördert, welches als zentrale Koordinationsinstanz für EU-Angelegenheiten mit dem jeweils federführenden Ministerium eine „dual policy authority“ bildet (Carter 2002: 3). Die effektive ex-ante Koordination ist aber auch der proaktiven Ständigen Vertretung in Brüssel zu verdanken. Neben diesen zwei Institutionen orientieren sich Verfahren und Arbeitspraktiken daran, eine dem Kollektivverantwortungsprinzip folgende, einheitliche Position zu entwickeln. Erleichtert wird dies durch die Homogenität des Civil Service und eine Kultur der Information, Konsultation, des Vertrauens und der Loyalität (Carter 2002: 3; Kassim 2000: 25).

Das *Cabinet Office European Secretariat* stellt, wie im finnischen Fall, die Hauptschnittstelle für die Koordinierung einer sektorübergreifenden Verhandlungsposition von EU-Themen im Zentrum von Whitehall

²⁹ vgl. Tiilikanen (2003: 153).

dar. Dieses Sekretariat ist im Cabinet Office und nicht in einem Ministerium verortet, um als neutrales Organ Interessenkonflikte beizulegen bzw. zu verhindern und eine sektorübergreifende Verhandlungsposition zu koordinieren. Es setzt sich aus „Fast Stream Administrators“ und Beamten der Ministerien zusammen, wodurch Informationsgewinnung und Interventionsmöglichkeiten in die einzelnen Ministerien ermöglicht werden (Kassim 2000: 34). Seine hauptsächlich prozedurale Funktion bezieht sich auf drei Aufgaben. Erstens steuert das Cabinet Office European Secretariat die interministerielle Koordination. Es sichert, dass Ministerien konsultiert und in die Positionsbestimmung Großbritanniens einbezogen werden. Das Sekretariat prüft Vorschläge, interveniert bei Bedarf und versucht, informell und formal Konflikte zu lösen. Das von ihm betreute Koordinationsverfahren basiert auf einem hierarchisch integrierten Ausschusssystem. Die zweite Aufgabe des Sekretariats besteht darin, die Kohärenz und Konsistenz der Regierungspolitik in Europafragen zu fördern und bei horizontalen Themen Anleitung zu bieten. Es interveniert im Falle unerwünschter Handlungen, führt ministerienübergreifende Übungen zur Politikentwicklung durch und beschäftigt sich mit der Bestandsaufnahme wichtiger Themen. Die dritte Funktion des Sekretariats besteht in der Beratung und Information zu EU-Institutionen und -Verfahren. Letztlich gewährleistet das Sekretariat die parlamentarische Prüfung. Es kontrolliert, ob Ministerien ihre Verpflichtungen einhalten und informiert den Untersuchungsausschuss der parlamentarischen Kammern über Kommissionsvorschläge (Armstrong/Bulmer 2003: 396f.; Kassim 2000: 34-37).

Die *Ständige Vertretung in Brüssel* stellt die zweite Schnittstelle zur Koordination von EU-Themen in Brüssel dar. Sie beobachtet die Aktivitäten der Generaldirektionen der Kommission und weist frühzeitig auf europäische Gesetzgebungsaktionen hin. Sie informiert über die Mitgliedsstaaten und verhandelbare Positionen und signalisiert, wenn Diskussionsbedarf auf nationaler Ebene besteht. Ferner warnt die Ständige Vertretung, wenn Ministerien von einer vereinbarten Position abweichen oder britische Beamte eine Position in Arbeitsgruppen angenommen haben, die die britische Delegation isoliert. Die Ständige Vertretung steht in permanentem Kontakt zum Regierungsapparat in London. Durch ihre enge Einbindung auch in das Ausschusssystem und die gewissenhafte Informationsbeschaffung ist sie wesentlicher Bestandteil der inländischen Koordination zu EU-Angelegenheiten (Armstrong/Bulmer 2003: 398f.; Kassim 2000: 40f.).

Im Rahmen des Ende der 1990er Jahre eingeleiteten Devolutions- bzw. Dezentralisierungsprozesses hat sich das Koordinationssystem ausdifferenziert. Aufgrund der Übertragung weit reichender Kompetenzen mit EU-Bezug auf die subnationalen Regierungen von Schottland, Wales und Nordirland³⁰, müssen diese neuen Akteure in die Koordinationsmaschinerie der britischen Europapolitik einbezogen werden. Zwei Grundprinzipien bewahren dabei die einheitliche Positionsbildung und Kollektivverantwortung: Zum einen

³⁰ Aufgrund der politisch instabilen Situation in Nordirland beziehen sich die folgenden Ausführungen nur auf Schottland und Wales. Die Regionen Englands sind aufgrund eines negativen Referendums nicht von der Devolution betroffen und haben daher einen anderen Status im Koordinationsgefüge der Europapolitik (vgl. Bulmer et al. 2006: 75f., 79).

gibt es das implizite Prinzip der „no surprises“, sich gegenseitig zu informieren und nicht zu untergraben; das zweite Prinzip beruht auf der Fortführung der bisherigen Arbeitsweise in Whitehall hinsichtlich der Normen des Vertrauens, der Reziprozität, der Beteiligung und Information (Bulmer et al. 2006: 80; Carter 2002: 5). So ist es auch nicht verwunderlich, dass die zwei Schlüsseldokumente³¹ zur interadministrativen Politikkoordination und Koordination der Europapolitik nicht bindenden Charakter tragen. Durch die Übernahme eines großen Stocks von Beamten der territorialen Ministerien in die subnationalen Regierungen konnte der bisherige kooperative Verhandlungsmodus zwischen beiden Staatsebenen bewahrt werden (Bulmer et al. 2006: 79f.).

Die interadministrative Koordination wird hauptsächlich in informellen Ad-hoc-Arenen bewerkstelligt. Für den Fall auftretender Konflikte setzte man auf politischer Ebene das Joint Ministerial Committee on Europe (JMC[E]) ein. Allerdings wurde das JMC[E] bisher nicht zur Konfliktregulierung genutzt, sondern als Forum des Informationsaustausches. Darüber hinaus sollen eine Reihe von ministeriellen „Devolution Guidance Notes“ und (in unterschiedlicher Ausprägung) spezielle ministerielle Einheiten die Beteiligung der Regionen gewährleisten (Bulmer et al. 2006: 82f.). Die subnationalen Regierungen verfügen aber auch über direkte Verbindungen nach Brüssel. So haben sie Vertretungen in Brüssel eingerichtet, die jedoch nicht unabhängig von der Ständigen Vertretung agieren, sondern diese unterstützen. Mögliche

³¹ Memorandum of Understanding und das beigefügte Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues in Cabinet Office.

Konflikte werden intern geregelt (Bulmer et al. 2006: 83f.). Der hauptsächliche Einflusskanal bleibt die Verbindung zur Zentralregierung. Diese kann nach wie vor die Reichweite des Einflusses der regionalen Autoritäten in EU-Angelegenheiten bestimmen, da die Devolution nicht konstitutionell verankert ist (Bulmer et al. 2006: 86).

5.3 Bewertung

Die vertikal integrierte Ausschussstruktur zur interministeriellen Koordination in Finnland und das Verfahren des Memorandum-Ansatzes ermöglichen erstens die Umsetzung des Prinzips der systematischen Eskalierung. Nur politisch sensible Themen (solche, die in den Unterausschüssen nicht hinreichend geklärt werden) sowie Probleme ohne identifizierbaren Zuständigkeitsbereich werden auf die nächst höhere Ebene verlagert. Diese Filterung führt nicht nur zu einer Entlastung der oberen Leitungsebene, sondern gewährleistet auch, dass wichtige Themen politische Aufmerksamkeit erlangen. Das System zeichnet sich durch Flexibilität und Austausch zwischen politischer und Fachebene aus. Zweitens ermöglichen der Memorandum-Ansatz und die Integration in sektorübergreifenden, themenspezifischen Unterausschüssen unter Leitung des federführenden Ministeriums einen Ausgleich des Ressortprinzips und des Prinzips kollektiver Verantwortung, das heißt horizontale Koordinierung im Rahmen des Ressortprinzips. Dadurch wird die Bestimmung einer einheitlichen Position erleichtert.

Wie in Finnland existiert in Großbritannien ein Europa-Sekretariat im Cabinet Office, welches prozedural als Hauptkoordinationsinstanz in Europafragen agiert.

Seine Zusammensetzung aus abgeordneten Ministerialbeamten und Fast Stream Administrators ermöglicht ihm, Akzeptanz zu erzeugen, Informationen zu gewinnen und die Geschäftsgänge der für ein Dossier relevanten Ministerien zu koordinieren. Auch die Ständige Vertretung in Großbritannien gerät ins Blickfeld. Ihre pro-aktive Arbeitsweise und Frühwarnfunktion erleichtern die Koordination einer nationalen Verhandlungsposition. Ferner fällt die gute Einbindung der Ständigen Vertretung in die britische Regierung auf. Widersprüchliche Weisungen an die Ständige Vertretung können kaum auftreten, da die Positionsbestimmung frühzeitig und unter ihrer Beteiligung geschieht.

Auch ist die Einbindung der subnationalen Regierungen in die britische Koordinationsmaschinerie als positiv zu bewerten. Die Devolution hat ihnen mehr Einfluss verliehen. Sowohl die inländische, hauptsächlich informelle und auf Ad-hoc-Basis laufende Koordination als auch die konstruktive Zusammenarbeit mit der Ständigen Vertretung in Brüssel fallen hier auf. Allerdings sind auch kritische Aspekte zu nennen. Die Reichweite des Einflusses der regionalen Autoritäten in EU-Angelegenheiten hängt wegen des nicht-konstitutionellen Status der Devolution maßgeblich vom „good will“ der Zentralregierung ab (Bulmer et al. 2006: 86). Für die subnationalen Regierungen stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie sie innerhalb des Spiels der Whitehall territoriale Interessen vertreten können (Bulmer et al. 2006: 89). Eine weitere Problematik ergibt sich daraus, dass der momentane Erfolg durch die weit reichende Vorherrschaft der Labour Party in Großbritannien seit Beginn der Devolution ermöglicht wird. Wenn sich dies verändert, kann es konfliktreicher zugehen. Hierbei muss

auch berücksichtigt werden, dass die regionalen Instanzen ihre neue Rolle erst entdecken und institutionelle Unabhängigkeit entwickeln. Damit wird der Bezug zu Whitehall geringer. Wenn sie zudem noch ihre Rekrutierungspraxis verändern und eigenes Personal vermehrt heranziehen, kann sich dies verstärken. Letztlich ist auch die asymmetrische Art der Devolution, die mit Unterschieden in der institutionellen Ausgestaltung in den legislativen Kompetenzen und Praktiken Schottlands, Wales, Nordirlands und Englands einhergeht, kritisch zu sehen (Bulmer et al. 2006: 88, 84). Die hauptsächlich informelle Koordination muss folglich ihre Stabilität erst noch beweisen.

6. Aktuelle Lage in Deutschland und Empfehlungen

Im internationalen Vergleich rangiert Deutschland bei Verwaltungsreformen unter den Nachzüglern (Benz/Goetz 1996: 9; Jann 2004a: 19; Hesse 2003). Reformanstrengungen bleiben regelmäßig hinter der Reformrhetorik und innovativen Ideen zur Modernisierung des öffentlichen Sektors zurück (Knill 2001: 86; Hesse 2003: 199). Insbesondere die deutsche Bundesverwaltung galt bis vor Kurzem als „Nachzügler der Verwaltungsmodernisierung“ (Jann 2004b: 100). Objektiv gesehen ist sie es wohl noch, obwohl in den vergangenen Jahren einige Initiativen auf den Weg gebracht wurden.

Die geringe Reformkapazität ist durch die relativ autonome Position der deutschen Verwaltung, die begrenzte Manövrier marge der Regierung, die starke institutionelle Verankerung von Verwaltungsstrukturen und -verfahren sowie den politischen Einfluss der

Verwaltung zu erklären (Knill 2001: 85-100). Neben den zahlreichen Vetopunkten im politischen System Deutschlands erweist sich die Rechtsstaatstradition als Hindernis für Reformen. Sie verfestigt institutionelle Strukturen und Verfahren. Aus verwaltungskultureller Sicht erschwert die Rechtsstaatstradition der Verwaltung mit ihrem Fokus auf unbedingter Regelkonformität und starken Hierarchien administrative Wandlungsprozesse, die auf die Einführung von Privatsektorkonzepten abheben (Knill 2001: 88ff.; König 2000: 54; Pollitt/Bouckaert 2004: 529). Auch das in den Bundesministerien dominierende Ressortprinzip und die damit einhergehende Fragmentierung und Sektoralisierung im ministerialen Verwaltungsapparat wirken fundamentalen Reformschritten entgegen (Knill 2001: 89). Der Reformrückstand speziell in der Bundesverwaltung ist zudem durch ihren vergleichsweise geringen Personalanteil und die spezifische Aufgabenverteilung im deutschen Exekutivföderalismus zu begründen (Jann 2004b: 100). Insgesamt verläuft die Initiierung und Implementation von Reformen in Deutschland eher inkrementell und auf Pilotprojektbasis. Dieses stückweise und wenig aufeinander abgestimmte Vorgehen vergrößert jedoch die Wahrscheinlichkeit von redundanten Strukturen und Reforminseln und verringert die Nachhaltigkeit von Reformen (Knill 1999, 2001; Pollitt/Bouckaert 2004: 257-260).

Im Folgenden werden die institutionellen Arrangements in Deutschland auf Bundesebene im Kontext der oben entwickelten fünf Dimensionen zukunftsfähiger Politikgestaltung untersucht. Dies erfolgt hauptsächlich in Form einer Defizitanalyse, an die sich jeweils Empfehlungen zur Optimierung von Strukturen

und Prozessen für eine zukunftsfähige Politikgestaltung in Deutschland anschließen.

6.1 Strategische, zukunftsgerichtete Problemerkennung und Prioritätensetzung

Defizite

In Deutschland sind zwar erste Ansätze für strategisches Management vorhanden, wofür Schlagwörter wie „ergebnisorientierte Steuerung“ und „Kontraktmanagement“ stehen (Bals 2005: 329). Im Mittelpunkt dieser Ansätze steht die Einführung von Controlling-Systemen, welche Planung, Kontrolle, Organisation, Führung und Information integrieren.³² Eine flächendeckende Einführung von Controlling gibt es jedoch nicht (BMI 2005: 41). Auch existieren im Bundeskanzleramt keine speziellen Einheiten für strategische, zukunftsgerichtete Problemerkennung und Prioritätensetzung, die mit einem Bureau of European Policy Advisers oder einer Strategy Unit in Großbritannien vergleichbar wären.

Empfehlungen

Das institutionelle Arrangement zur strategischen und zukunftsgerichteten Problemerkennung und Prioritätensetzung in Deutschland weist ein Optimierungspotenzial auf, wobei eine Orientierung am britischen Strategy Unit System hilfreich erscheint. In diesem Sinne könnte eine *Stabsstelle für Prognose und Innovation im Bundeskanzleramt* Verfahren und Richtlinien

³² „Controlling und neue Steuerungsinstrumente in der Bundesverwaltung“, URL am 11.03.2006:
http://www.staat-modern.de/dokumente/sm_artikel_staat_modern/,-808442/dok.htm

zum Aufbau von strategischen und Prognose-Kapazitäten im Regierungsapparat entwickeln, fördern und durchsetzen. In Anlehnung an das britische Strategy Forum sollte eine solche Stabstelle zur Förderung der sektorübergreifenden Prioritätensetzung und interministeriellen Abstimmung ein *interministerielles Netzwerk von „Zukunftsbeauftragten“* institutionalisieren. Das britische Modell bietet sich an, weil die Betonung von Verfahrensvorgaben weniger im Konflikt zum deutschen Ressortprinzip steht als dies bei inhaltlichen Anweisungen der Fall wäre. Darüber hinaus impliziert dieses Modell weitaus mehr als der Ad-hoc-Ansatz des Bureau of European Policy Advisers das Potenzial von Diffusionseffekten, die sich ausgehend vom Bundeskanzleramt auf die Ministerien ausbreiten können. Zur Erreichung dieses Ziels würde zusätzlich eine *Rotation des Personals zwischen Ministerien* beitragen (vgl. Schnapp 2004: 142-146). Der Rekrutierungsmodus des Bureau of European Policy Advisers basiert auf einem Austausch mit den Generaldirektionen und einer starken Offenheit für Quereinsteiger. Auch bei der Strategy Unit ist dies zu beobachten. Die starke Durchlässigkeit der britischen Verwaltung, ein Austausch mit den Ministerien sowie die Offenheit für Quereinsteiger und Generalisten können für Deutschland wegweisend sein (vgl. Kassim 2000: 26, Pollitt/Bouckaert 2004: 294).

6.2 Zielführende Ressourcenallokation

Defizite

In Deutschland wird weder ein Zero Base Budgeting wie im britischen Fall noch ein Activity Based Budgeting wie bei der Europäischen Kommission durchgeführt. Zwar weisen Produkthaushalte in diese Rich-

tung; die Implementation zeigt jedoch Mängel auf. In den Produkthaushalten wird die Ressourcenallokation mit Leistungen (Produkte) verknüpft. Produkte werden definiert und gehen in einen Produktkatalog ein, welcher die Grundlage für eine outputorientierte Budgetierung darstellt (Budäus 2004: 79). Die Einführung von Produkthaushalten befindet sich nach wie vor in einer Pilotphase und betrifft nur sechs Bundesbehörden (BMI 2005: 39). Auch die zur ergebnisorientierten Steuerung und zur Erstellung eines Produkthaushalts notwendigen Zielvereinbarungen und Veränderungen im Rechnungswesen wurden nur teilweise in den Bundesbehörden implementiert (BMI 2005: 37f.; Budäus 2004). Die Implementation auf Pilotprojektbasis bestätigt die generelle Tendenz einer inkrementellen Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. Folge sind hohe „Autonomiekosten“ (Budäus 2004: 85) und es wächst die Wahrscheinlichkeit von Reforminseln und redundanten Strukturen.

Außerdem treten bei der Output-Orientierung Schwächen auf. Produktinformationen haben oft nur „nachrichtlichen Charakter“ (Bals 2005: 335). Einen engen quantitativen Zusammenhang zwischen Ressourcenallokation und Leistungen gibt es noch nicht (Budäus 2004: 85). Da es sich meist nur um Angaben zum Produkttyp und zur Menge handelt, eventuell auch zur Qualität, fehlt zusätzlich der Fokus auf die Wirkungen, die Outcomes. Ferner mangelt es an Daten, die zur Steuerung und Kontrolle verwendet werden können (Bals 2005: 335). Es gibt also keine systematische quantitative Operationalisierung und Messung der Outputs und Outcomes. Die Leistungsseite in der öffentlichen Verwaltung weist demzufolge noch einen relativ niedrigen Entwicklungsstand auf und ist nur

unvollkommen in die Haushaltssteuerung integriert (Budäus 2004: 85, Bals 2005: 335).

Empfehlungen

Zur Optimierung des Budgetprozesses im Sinne einer zielführenden Ressourcenallokation erscheint erstens das *Activity Based Budgeting nach dem Vorbild der Kommission* sinnvoll. Das britische Modell besticht zwar durch seine Wirkungsorientierung, ihm mangelt es aber an Übertragbarkeit auf den deutschen Fall. Dieses Modell bietet sich nur dort an, wo die Verantwortung für Politikformulierung und -implementation auf einer Verwaltungsebene bzw. in einem Ministerium vereint ist, was für den deutschen Exekutivföderalismus nicht gilt. Ferner ist die britische Budgetierung mit einem sehr hohen administrativen Aufwand verbunden.

Das Activity Based Budgeting hingegen eignet sich für den deutschen Kontext mit seinen stark ausgeprägten Ressortegoismen und ähnelt den bereits vereinzelt angewandten Produkthaushalten. Die Erfahrungen der Kommission zeigen jedoch, dass eine isolierte Einführung des Activity Based Budgeting nur bedingt erfolgsversprechend ist. Da eine Kombination mit einem entsprechenden Rechnungswesen noch nicht hinreichend erreicht wurde und auch Sanktionsmechanismen fehlen, verbleibt das Activity Based Budgeting in einer reinen Darstellung bereits existierender Informationen unter anderen Kategorien und mündet nicht in der Kostenberechnung bestimmter Aktivitäten (Levy 2004: 174). Für das Activity Based Budgeting ist es daher erforderlich, die *Einführung der Elemente des New Public Management bzw. des Neuen Steuerungsmodells*, wie es in Deutschland

heißt, weiterzuführen – d.h. also Zielvereinbarungen, Kosten- und Leistungsrechnung, entsprechende Daten zur Leistungsmessung, eine Rechenschaftslegung bezüglich der Zielerreichung und dem Weg dorthin sowie Sanktionsmechanismen komplementär und flächendeckend zu implementieren.

Aus dem britischen Kontext bietet sich die Übernahme des Elements des *Zero Base Budgeting* an, welches *im Abstand von mehreren Jahren* durchgeführt werden sollte. Eine einjährige Anwendung ist wegen der damit verbundenen hohen Kosten und der für die Umsetzung erforderlichen Fähigkeiten und Daten nicht zweckmäßig (Bauer 2006; Brumby 1999: 2 ff.; Hughes 2003: 171). Im Abstand von mehreren Jahren könnten diese Kosten jedoch durch den Gewinn, den Zero Base Budgeting mit sich bringt, kompensiert werden.

Die *Kombination aus Activity Based Budgeting und mehrjährigen Zero-Base-Analysen* verstärkt zudem den Druck zu einer negativen Prioritätensetzung (strukturellen Einsparungen), welche vor allem in Zeiten knapper Kassen notwendig ist. Sie ermöglicht es aber auch, zukunftsgerichtet abzuschätzen, welche Aktivitäten für anstehende Ziele vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen angemessen sind. Reflektion über strategische Ziele und Monitoring werden auf diese Weise unverzichtbar.

6.3 Problemadäquate Regulierung

Defizite

Seit 1996 schreibt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vor, Folgenabschätzungen durchzuführen bzw. zu begründen, wa-

rum keine Gesetzesfolgenabschätzung stattgefunden hat (hauptsächlich GGO §§ 43, 44). Diese rechtliche Institutionalisierung wurde durch die Herausgabe von „wissenschaftlich-technische(n) Anleitungen“ begleitet (Konzendorf 2005: 467). Dazu gehören der Leitfaden sowie ein Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung (Böhret/Konzendorf 2000, 2001).

Allerdings ist eine Implementationslücke zwischen den verfügbaren und innovativen Konzepten und der Rechtsetzungspraxis zu konstatieren. Die bisherige konzeptionelle Arbeit ist nicht hinreichend im täglichen Entscheidungsprozess verankert. Das ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die allgemeine Verantwortung für die inhaltliche Qualität der Gesetzesfolgenabschätzungen nicht klar zugeteilt und definiert ist (OECD 2004: 15). Sie liegt in der fragmentierten Zuständigkeit der Bundesministerien des Innern (BMI), für Wirtschaft (BMWV) und für Justiz (BMJ). Das BMI trägt die Verantwortung für die Überprüfung von Gesetzesentwürfen, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung der GGO und der Gesetzesfolgenabschätzung. Innerhalb des BMI gibt es die Normenkontrolle, welche mit einem geringen Personalbestand ungefähr 400 bis 500 Regulierungen im Jahr prüft. Das BMWV muss zu den Folgen für die Industrie, Klein- und mittelständischen Unternehmen, das Preisniveau und die Verbraucher konsultiert werden. Das BMJ trägt die Verantwortung, die technisch-legale Qualität und die Verfassungsmäßigkeit neuer Gesetzesentwürfe zu prüfen (OECD 2004: 15, 35). Zudem verfügen die Ministerien nur über unzureichende Ressourcen und keine formalen Sanktionsmechanismen, um Entwürfe zu blockieren, die den erwarteten Qualitätsstandards nicht entsprechen (OECD 2004: 34).

Fundamentale Implementationsdefizite kommen nicht nur dadurch zum Ausdruck, dass sich innerhalb der Ministerialverwaltung nur wenige Referate mit Gesetzesfolgenabschätzung befassen, sondern manifestieren sich auch in unzureichenden Ressourcen der Ministerien für die Durchführung von hochqualitativen Gesetzesfolgenabschätzungen. Zum einen mangelt es den Ministerien an Wissen über die Verbindlichkeit der Folgenabschätzung sowie über die zur Verfügung stehenden Konzepte und Richtlinien. Zum anderen verursachen fehlende technische Kapazitäten Unsicherheit bei der Anwendung des komplexen und komplizierten Verfahrens (Konzendorf 2005: 468; OECD 2004: 36). Die Implementationsschwierigkeiten resultieren in bloßen Absichtserklärungen. Ministerien geben oft an, dass es keine Kosten gibt oder diese nicht quantifizierbar sind. Gibt es Schätzungen, werden sie nur grob vorgenommen. Die organisatorischen, personalen und rechtlichen Gegebenheiten schränken den Spielraum der Ministerien nicht hinreichend ein, die im Sinne des Ressortprinzips ihre Interessen durchsetzen (OECD 2004: 34).

Die neuesten Entwicklungen in Deutschland zeigen jedoch insofern Fortschritte, als dass am 1. Juni 2006 der Bundestag ein Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates verabschiedete.³³ Ob sich die darin geplanten Schritte in der Praxis bewähren, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht eingeschätzt werden. Das neu einzusetzende unabhängige Gremium mit Sitz und Sekretariat im Bundeskanzleramt soll die Bundesregierung im Bürokratieabbau unter-

³³ Plenarprotokoll 16/37 – Protokoll der 37. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 01.06.2006, URL am 19.06.2006: http://www.bundestag.de/bic/a_prot/2006/ap16037.html

stützen. Aufgabe des Normenkontrollrates ist es, Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung sowie geltende Rechtsvorschriften auf die verursachten Bürokratiekosten, das heißt solche, die durch Informationspflichten entstehen, zu prüfen. Die Durchführung der Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des Standardkostenmodells obliegt den Ministerien, wobei sie von einer im Bundeskanzleramt eingesetzten interministeriellen Steuerungsgruppe unterstützt werden.³⁴ Mit der „Geschäftsstelle Bürokratieabbau“ schafft sich das Kanzleramt erstmals Zugriff auf operative Aspekte der Verwaltungsreform – was eine gravierende Neuerung darstellt. Der Normenkontrollrat überwacht demnach die methodisch korrekte Anwendung des Verfahrens und entwickelt dieses im Lichte der Praxiserfahrungen weiter. Dabei liegt es in seinem Ermessen, welche Gesetzesentwürfe er prüft. In der Ausübung seiner Aufgabe kann er Daten der Bundesregierung nutzen, Anhörungen durchführen, Gutachten einholen und Sonderberichte für die Bundesregierung anfertigen. Er übt eine ausschließlich beratende Funktion aus und fertigt Stellungnahmen an, die er dem federführenden Ministerium unter Ausschluss der

³⁴ Die Messung von Bürokratiekosten nach dem niederländischen Standardkostenmodell stellt einen Schwerpunkt des Projekts „Agenda Moderne Regulierung“ der Bertelsmann Stiftung dar. Das Projektteam hat auch beratend bei der Einführung des Standardkostenmodells assistiert.

Vgl. Der Normenkontrollrat und sein Vorbild Actal: Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Eine Analyse der Bertelsmann Stiftung, 05/2006.

Vgl. Argumente für Bürokratiemessung in Deutschland. Thesenpapier. Bertelsmann Stiftung, 10/2005. URL am 19.06.2006: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Positionspapier_Buerokratiemessung.pdf

Öffentlichkeit vorlegt. Diese Stellungnahmen werden dem Gesetzentwurf, bevor dieser im Bundestag behandelt wird, beigelegt. Darüber hinaus bezieht er Position zum jährlichen Regierungsbericht über die Reduzierung von Bürokratiekosten und muss selbst jährlich dem Bundeskanzler berichten. Ferner steht er den Ausschüssen des Bundestages als beratendes Organ zur Verfügung. Die acht Mitglieder des Rates werden vom Bundeskanzler nach Rücksprache mit den Mitgliedern der Bundesregierung dem Bundespräsidenten vorgeschlagen, welcher sie für fünf Jahre ins Amt beruft. Sie sind unabhängig, arbeiten ehrenamtlich und sollten über Kenntnisse und Erfahrungen im Hinblick auf legislative Fragen und wirtschaftliche Angelegenheiten verfügen. Das Verfahren im Normenkontrollrat wird durch eine Geschäftsordnung geregelt. Das Sekretariat im Bundeskanzleramt besteht aus hauptamtlichen Mitgliedern, die zum größten Teil durch Bundesbeamte gestellt werden. Die Beratungen innerhalb des Normenkontrollrates sind nicht öffentlich und vertraulich zu behandeln.³⁵

³⁵ Vgl. Deutscher Bundestag – Drucksache 16/1406 vom 09.05.2006 – Entwurf eines Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, eingebracht von Abgeordneten der CDU/CSU und der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der SPD, URL am 19.06.2006:

<http://dip.bundestag.de/btd/16/014/1601406.pdf>

Deutscher Bundestag - Drucksache 16/1665 – Empfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie vom 31.05.2006, elektronische Vorabfassung, URL am 19.06.2006:

<http://dip.bundestag.de/btd/16/016/1601665.pdf>

Empfehlungen

Die hier abgegebenen Empfehlungen knüpfen an dem Vorhaben der Bundesregierung, welches sich am niederländischen Modell orientiert, an. Allerdings sollte der unabhängige Normenkontrollrat mit Sekretariat im Bundeskanzleramt *Elemente sowohl des niederländischen als auch des britischen sowie europäischen Modells* vereinen.

Der deutsche Normenkontrollrat sollte erstens nach dem britischen Modell die Verfahrenaspekte der Gesetzesfolgenabschätzung und des Prozesslernens stärken. Die prozeduralen Kompetenzen in den Ministerien zur Durchführung von Folgenabschätzungen sollten ausgebaut und die hierfür erarbeiteten Standards durchgesetzt werden. Prüfungen im Sinne von Qualitätskontrollen sollten regelmäßig stattfinden. Zusätzlich zu den prozeduralen Kompetenzen sollten interministerielle Kapazitäten durch geeignetes Personal mit sozialwissenschaftlicher Ausbildung geschaffen werden. Während Juristen, die in der deutschen Verwaltung nach wie vor dominieren, hauptsächlich die formal legalen Aspekte in den Vordergrund rücken, weisen Ökonomen, Politologen und Soziologen Qualifikationen auf, die für Folgenabschätzungen unerlässlich sind. Dazu gehören insbesondere Kenntnisse über wirtschaftliche, politische und soziologische Theorien und ein Methodenwissen, welches Wirkungsanalysen erlaubt. Die gezielte Rekrutierung von sozialwissenschaftlichem Personal könnte auch dazu beitragen, wo dies sinnvoll ist, die an Formalien und strikten Regeln orientierte Verwaltungskultur zu verändern bzw. zu ergänzen. Aus dem britischen Modell sollte zusätzlich der Fokus auf die Politikformulierung übernommen werden, der beim niederländischen

Modell stärker auf die politische Entscheidungsphase gerichtet ist. Die frühzeitige Integration der Folgenabschätzung in den Prozess der Politikformulierung erhöht die Qualität der Gesetze.

In Anlehnung an das niederländische Modell sollte der Nationale Normenkontrollrat mit hinreichend politischer Sichtbarkeit und zumindest ansatzweise mit Vetomöglichkeiten ausgestattet sein. Zwar muss die Bundesregierung zur Stellungnahme des Normenkontrollrates selbst Stellung nehmen und diese dem Gesetzentwurf vor der Vorlage im Bundestag beifügen. Detaillierte Regelungen zum Umgang mit den Gutachten des Normenkontrollrats fehlen jedoch bislang. In diesem Sinne wäre eine Auskunftspflicht des initiierenden Ministeriums oder eine Wiedervorlage innerhalb einer bestimmten Frist im Falle von negativen Stellungnahmen des Rats sicherlich hilfreich. Darüber hinaus bietet sich wie im britischen Modell eine zweistufige Bewertung an, in deren Rahmen der Rat sowohl in der Politikformulierung (wie in Großbritannien) als auch bei der politischen Entscheidungsfindung (wie in den Niederlanden) involviert ist. Der Normenkontrollrat muss zweitens, um politisch sichtbar zu sein, wie Actal über Beziehungen zum Parlament, zur Wirtschaft und Gesellschaft verfügen. Dass dieser Sichtbarkeit auch andernorts große Bedeutung beigemessen wird, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die britische Better Regulation Commission, die zum 1. Januar 2006 ihre Arbeit aufnahm, im Hinblick auf diese Elemente stark am niederländischen Vorbild ausgerichtet ist.³⁶ Gerade in diesem Punkt scheint der

³⁶ Das Vereinigte Königreich orientiert sich bei dieser Reform selbst am niederländischen Actal.

deutsche Fall defizitär, da Stellungnahmen und Beratungen des Kontrollrats nicht-öffentlich bleiben. Folglich sollte die Transparenz erhöht werden, um öffentlichkeitswirksam zu einer besseren Regulierung beitragen zu können.

Wie im niederländischen und europäischen Modell erscheint eine Einbeziehung von Gesetzesinitiativen des Bundestages sinnvoll. Dies entspricht auch der Idee des Frühwarnmechanismus der Europäischen Union zur Sicherung der Subsidiarität.

Der deutsche Fall zeigt einen engen Fokus auf die Messung von Bürokratiekosten. Eine Ausweitung der inhaltlichen Ausrichtung legt jedoch vor allem das europäische Modell nahe. Demnach würde der Normenkontrollrat perspektivisch nicht nur als Methodewächter bei der Anwendung des Standardkosten-Modells agieren, sondern auch über Gesetzesfolgenabschätzungen die Analyse wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Auswirkungen mit einbeziehen. Beim jetzigen Modell besteht die Gefahr, dass die starke Betonung des Kostenaspekts eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung in den Hintergrund treten lässt. Es ist zwar gerade am Beginn derartiger Prozessinnovationen von Vorteil, wenn durch eine Konzentration auf Kostenaspekte Politisierungspotential reduziert werden kann (Bertelsmann Stiftung 2005a, 2005b). Wer aber über reine Bürokratiekostensenkung hinaus weitere Potentiale zur effizienteren und effektiveren Ausgestaltung der Gesetzgebung erschließen will, der muss über eine Einführung des Standardkosten-Modells nach niederländischem Vorbild hinausgehen.

Solche weitergehenden Kompetenzen wären denn auch im Hinblick auf die Einflussnahme im Formulierungs- und damit Konsultationsprozess auf EU-Ebene unerlässlich. Damit das jeweilig federführende Ressort in der Erstellung von Folgenabschätzungen auf EU-Ebene zur Vertretung der deutschen Interessen kritisch mitwirken kann, besteht hier, das hat die Defizitanalyse gezeigt, Optimierungsbedarf.³⁷

6.4 Optimierung der Einflussnahme auf EU-Ebene

Defizite

In Deutschland beeinflussen drei Prinzipien die Verwaltungskoordinierung: die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, das Ressortprinzip in der Ministerialverwaltung und das Kollektivverantwortungsprinzip im Kabinett. Diese Prinzipien widersprechen sich teilweise und führen in der Praxis zu einer informellen, mehr oder wenig stabilen und ineffizienten Koordination (Maurer 2003: 119; Thurner/Stoiber 2001: 3). Diese Kritik wird auch an der Koordination deutscher Europapolitik geübt. Insbesondere deren horizontale und vertikale Fragmentierung wird mit strategischer Zurückhaltung, später Positionsbildung und Minderheitenpositionen im Ministerrat in Verbindung gebracht (Maurer 2003: 119; Maurer/Wessels 2003: 102).

Hauptschwäche des deutschen Systems ist das Fehlen einer zentralisierenden strukturellen Lösung für die Koordination deutscher Europapolitik (Maurer 2003: 125). Es gibt weder ein Ministerium für Europäische Angelegenheiten noch ein Sekretariat für Europafr-

³⁷ Zu differenzierten Handlungsempfehlungen für die Fachreferate und Ressorts siehe BMI (2006).

gen im Bundeskanzleramt (Derlien 2000: 54). Zwar gibt es im Bundeskanzleramt Europa-Einheiten. Das Bundeskanzleramt stellt jedoch außer bei Regierungsverhandlungen in der Europapolitik kein aktives Politikzentrum dar und nimmt nur eine geringe gelegentliche Führungsrolle ein (Derlien 2000: 57; Thurner/Stoiber 2001: 4).

In diesem Zusammenhang muss die historisch geprägte Doppelzuständigkeit von Wirtschaftsministerium (Finanzministerium unter der Regierung Schröder) und Auswärtigem Amt erwähnt werden. Während das Wirtschaftsministerium für nationale politische Themen und Wirtschafts- und Binnenmarktfragen zuständig ist, befasst sich das Auswärtige Amt mit allgemeinen Fragen der Europäischen Integration, Europäischen Verträgen und institutionellen Themen. Wer tätig wird, hängt folglich vom politischen Inhalt ab (Derlien 2000: 58, 70).

Die zwischen Wirtschaftsministerium und Auswärtigem Amt geteilte Koordinationskompetenz wird weiter durch eine starke ministerielle Autonomie in Europafragen eingeschränkt, so dass man von einer Sektoralisierung der deutschen Europapolitik sprechen kann (Derlien 2000: 58f., 67, 70). Die Ministerien halten neben dem dualen Arrangement von Wirtschaftsministerium und Außenministerium bilateral Kontakt zu Brüssel, wobei manche mehr involviert sind als andere (Maurer 2003: 120, 125). Sie nehmen durch spezielle Abteilungen und EU-Unterabteilungen diplomatische Funktionen wahr, die eigentlich dem Auswärtigen Amt obliegen, und entsenden selbst Vertreter in die Ständige Vertretung (Derlien 2000: 65). Das eigenständige Handeln der Ministerien ist vor allem deswegen problematisch, weil es an Strukturen zum

Informationsaustausch innerhalb der Ministerialbürokratie mangelt. Da also weder das Wirtschaftsministerium noch das Auswärtige Amt ein Monopol bei der Positionsbestimmung Deutschlands haben, zeichnet sich die Koordinationsmaschinerie durch einen hohen Grad an Dezentralisierung aus (Derlien 2000: 70; Maurer 2003: 122). Es mangelt an einer klaren Strategie und eine schnelle Positionierung auf dem Europa-Parkett wird erschwert (Maurer 2003: 119).

Dies gilt, obwohl ein interministerielles Ausschusssystem existiert. Neben der Runde der Europa-Abteilungsleiter der Bundesministerien fällt als interministerielles Koordinationsorgan allerdings nur der Staatssekretärsausschuss für Europafragen ins Gewicht. Dieser Ausschuss ist wegen des Mangels an formalen und effizienten Koordinationsstrukturen auf ministerieller Ebene für die übergeordnete Koordination zuständig (Maurer 2003: 125). Er legt Konflikte bei, beschließt die in den Runden der Europa-Abteilungsleiter vereinbarten Positionen und bereitet politische und strategische Dossiers für den Ministerrat vor. Seine Beschlüsse sind für die Ministerien bindend. Allerdings nimmt der Ausschuss keine proaktive Rolle auf der Basis der Agenda des Ministerrats ein (Maurer 2003: 126). Insgesamt schließt Derlien (2000: 54), dass das interministerielle Ausschusssystem weitgehend von den Ministerien umgangen wird. Dies zeigt sich auch daran, dass der Kabinettsausschuss für Europafragen unter Kanzler Schröder aufgrund seiner geringen Nutzung abgeschafft wurde (Maurer 2003: 125).

Die Ministerien koordinieren sich folglich selbst. Diese praktizierte horizontale (Selbst-)Koordinierung ermöglicht zwar Konfliktregulierung auf niedrigster Ebene

und damit Filterung. Da jedoch das Ressortprinzip und starke Sektorinteressen dominieren, basieren die Koordinationsergebnisse häufig auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner (vgl. Scharpf 1996). Technische Detailfragen stehen im Vordergrund und Sektorinteressen setzen sich durch (Derlien 2000: 73; Thurner/Stoiber 2001: 4,).

Abgesehen von der horizontalen Zersplitterung leidet die Koordinierung deutscher Europapolitik an der vertikalen Fragmentierung und Entscheidungsblockierung, welche durch das föderale System und die damit verbundene Politikverflechtung hervorgerufen werden. Die Länder haben ein eigenes System der Außenbeziehungen. So haben sie Ländervertretungen in Brüssel eingerichtet, eigene Abteilungen für Europafragen in den Länderministerien oder Europabeauftragte oder Europabevollmächtigte mit Minister- oder Staatssekretärsstatus eingesetzt, stehen im ständigen Kontakt zu Brüssel und nehmen sogar über den „Länderbeobachter“ an Rattreffen teil (Derlien 2000: 63, Maurer 2003: 132f.; Bauer 1996). Letzteres Instrumentarium hat sich bislang als sehr unbedeutend erwiesen; die Länderbeauftragten nahmen in den wenigsten Fällen substantiell Einfluss auf die Verhandlungen (Fischer 2004: 8). Sie agieren folglich eigenmächtig im Rahmen ihrer Kompetenzen. Mit der Reform von Artikel 23 des Grundgesetzes im Zuge der Ratifikation des Maastrichter Vertrags über die Europäische Union wurde diese Situation noch verschärft, indem die Koordination zwischen Bund und Ländern in EU-Angelegenheiten noch zugunsten der Länder ausdifferenziert wurde.

Ein letztes Problem zeigt sich im Hinblick auf die Ständige Vertretung, die eher improvisierend als

strategisch agiert. Da der Staatssekretärsausschuss, in dem auch die Ständige Vertretung repräsentiert ist, keinen proaktiven, das heißt kohärenten und sektorübergreifenden Politikansatz verfolgt, verfügt die Vertretung über beachtlichen Handlungsspielraum (Maurer/Wessels 2003: 114). Darüber hinaus besteht in dieser Konstellation das Problem, dass die Ständige Vertretung mit sich wechselseitig widersprechenden und vielfach zeitlich sehr spät übermittelten Positionen der verschiedenen Ministerien konfrontiert wird, was die erfolgreiche Vertretung deutscher Positionen im COREPER erschwert. Häufig bezieht die Ständige Vertretung daher in diesem Gremium Positionen, die zwischen den Bundesministerien sowie zwischen Bund und Ländern noch nicht hinreichend abgestimmt worden sind (Maurer 2003: 123). Ferner leidet die Ständige Vertretung unter den gleichen Fragmentierungsproblemen wie die inländische Koordinationsmaschinerie. Sie ist hauptsächlich mit deutschen Ministerialbeamten besetzt. Diese erhalten ihre eigenen Informationskanäle nach Bonn oder Berlin und zu den Europäischen Institutionen aufrecht und handeln nicht als Beamte der Ständigen Vertretung, sondern als Vertreter ihrer Ministerien (Maurer 2003: 126; Maurer/Wessels 2003: 120, 123).

Das Fehlen einer zentralen Koordinationsinstanz in Europafragen, der Modus der horizontalen, negativen Selbstkoordination sowie die vertikale Fragmentierung erschweren die Formulierung einer klaren und innovativen Strategie. Es mangelt an langfristigen politischen Ansätzen sowie an strategischer Planung und Projektion. Eine schnelle Positionierung und zukunftsfähige Politikgestaltung auf dem Europa-Parkett wird im deutschen Mehrebenen- und Multiakteurssystem er-

schwert (Derlien 2000: 73; Maurer 2003: 119, 138; Thurner/Stoiber 2001: 4).

Empfehlungen

Neben einer *Abschaffung der Doppelzuständigkeit von Wirtschafts- und Außenministerium* (vgl. Janing/Meyer 1998: 19; Fischer 2004) scheint es vor dem Hintergrund der obigen Überlegungen geboten, sich bei der Organisation der Koordination deutscher Europapolitik am finnischen System zu orientieren. Das finnische System bietet sich an, weil es in einen Kontext eingebettet ist, der erstens durch das Ressortprinzip und eine relativ autonome Verwaltung gekennzeichnet ist und zweitens ein europafreundliches, das heißt der europäischen Integration zugewandtes Klima aufweist. Dies sind Charakteristika, die auch in Deutschland vorzufinden sind, weshalb die Übertragbarkeit des finnischen Modells eher gewährleistet ist als die des britischen. Dabei ist allerdings zu betonen, dass einige Elemente (das prozedurale Sekretariat und die Einbindung der Ständigen Vertretung in den nationalen Regierungsapparat) sowohl im finnischen als auch im britischen Modell existieren.

Sinnvoll erscheint daher die *Einführung des Memorandum-Ansatzes* in Kombination mit themenspezifischen Ausschüssen unter Vorsitz des jeweilig federführenden Ministeriums, ein prozedurales Sekretariat für Europafragen im Bundeskanzleramt und eine bessere Einbindung der Ständigen Vertretung.

Die *themenspezifischen Ausschüsse* haben das Potenzial, Ergebnisse zu erzielen, die kohärenter sind als die Ergebnisse der bisher vorherrschenden auf bilateralem Austausch basierenden negativen Koordi-

nation, die Abstimmungsergebnisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner hervorruft. Zudem würde ein Ausgleich des Ressortprinzips und des Prinzips der kollektiven Verantwortung ermöglicht und mehr Transparenz in die interministerielle Koordination gebracht.

Das *prozedurale Sekretariat für Europafragen*, wie es sowohl in Finnland als auch in Großbritannien existiert, könnte als Hauptschnittstelle für die interministerielle Koordination im Bundeskanzleramt dienen. Sein Personal sollte aus den Ministerien abgeordnet sein, um hinreichend Akzeptanz erhalten, Informationen gewinnen und die Ministerien frühzeitig zur horizontalen Koordination animieren zu können. Es müsste in den Ausschüssen vertreten sein und zu europaspezifischen Themen beraten. Schließlich sollte es für eine bessere Einbindung sowohl der Länder als auch der Ständigen Vertretung und für gebündelte Weisungen an die Ständige Vertretung zuständig sein.

Dem *Memorandum-Ansatz* folgend sollte ein Vorschlag der Kommission oder eines Mitgliedslandes der Europäischen Union an das prozedurale Sekretariat für Europafragen und das federführende Ministerium weitergeleitet werden. Das federführende Ministerium erarbeitet im Anschluss ein Memorandum, also eine Stellungnahme, die in den horizontalen themenspezifischen Ausschüssen auf Fachebene diskutiert, aktualisiert und abgestimmt werden könnte. Kommt es dort zu Meinungsverschiedenheiten, wird das Problem auf die politische Ebene, möglicherweise den Staatssekretärsausschuss für Europafragen, delegiert. So würde in den themenspezifischen Ausschüssen auch die Filterungsfunktion wahrgenommen.

Aufgrund der pragmatischen Praxis und der hierfür benötigten Grundvoraussetzungen erscheint der Ansatz zur Einbindung der Regionen in die britische Europapolitik für Deutschland ungeeignet. Lernpotenzial bietet dennoch die gute Zusammenarbeit der Vertretungen der subnationalen Autoritäten mit der Ständigen Vertretung in Brüssel. Die Kooperation und Abstimmung der Ständigen Vertretung mit den Länderbüros in Brüssel könnte auch im deutschen Fall informell verstärkt werden.

Zusätzlich zu diesen Überlegungen halten wir *ein* „Europa-Privileg“ in der Personalpolitik für zweckmäßig. Ein Sonderprogramm, wie das britische European Fast Stream Program, kann die Schlagkräftigkeit der Verwaltung in Europa-Angelegenheiten erhöhen. Idealerweise würde ein solches Programm schnelle Aufstiegsmöglichkeiten, Quereinstiege, die Teilnahme an den Concours der europäischen Institutionen und den flexiblen Einsatz sowohl bei den deutschen Ministerien als auch bei der Kommission umfassen.

7. Fazit: Koordinierte Politik der kleinen Schritte

Aus den mageren Reformergebnissen in Deutschland und ihrem systemischen Zusammenhang mit der institutionellen Dimensionen zukunftsfähiger Politikgestaltung kann geschlossen werden, dass Einzelaktionen nicht gewinnbringend sind. Zum einen vergrößert sich die Wahrscheinlichkeit von Reforminseln, zum anderen hängt der Erfolg der Implementation einer Reformkomponente von der Implementation einer anderen ab. So kann eine sinnvolle Prioritätensetzung nicht ohne vorherige Problemdefinition und eine Umsetzung der Prioritäten nicht ohne adäquate Maßnahmen und eine zielführende Ressourcenallokation bewerkstelligt werden. Auch hinsichtlich der einzelnen Elemente des New Public Managements wurde dies ersichtlich. Beispielsweise haben Produkthaushalte ohne Zielvereinbarungen, ein entsprechendes Rechnungswesen und Sanktionsmechanismen wenig Aussicht auf Erfolg. Anstatt in stückweisen Einzelaktionen vorzugehen sollte ein Reformansatz gewählt werden, der dem Grundsatz einer koordinierten Politik der kleinen Schritte folgt. Demzufolge sollten kleine und moderate Reformmaßnahmen, die systematisch aufeinander abgestimmt sind und sich wechselseitig bestärken, gleichzeitig an vielen zentralen Stellen durchgeführt werden. Die hier abgegebenen Empfehlungen als Elemente, die in einem solchen Reformansatz implementiert werden sollen, sind zwar bescheidene Vorschläge. Sie ermöglichen jedoch im Sinne der hier vorgeschlagenen koordinierten Politik der kleinen Schritte Synergien, haben die mittelfristige Machbarkeit im deutschen Kontext im Blick und könnten die institutionelle Grundlage für eine Op-

timierung vorausschauender Politikgestaltung nachhaltig verbessern.

In diesem Zusammenhang ist eine Grundproblematik anzusprechen, die alle Dimensionen zukunftsfähiger Politikgestaltung in Deutschland betrifft: die fehlende systematische Verbindung bzw. der mangelhafte Rückkoppelungsprozess zwischen Politikformulierung und -implementation. In Deutschland ist die Bundesregierung für die Politikformulierung, Gesetzgebung und Regulierung zuständig. Sie spielt aber nur eine geringe Rolle im Vollzug und bei der Erbringung von Dienstleistungen, d.h. bei der Implementation von Politiken. Diese Aufgabe obliegt weitestgehend den Ländern und den Kommunen. Vor allem die Länder verfügen im Rahmen ihrer Kompetenzen über einen großen Implementationsspielraum.

Mit der unlängst verabschiedeten Föderalismusreform könnte das Problem des vertikalen Rückkoppelungsprozesses zwischen Politikformulierung und -implementation zwar grundsätzlich reduziert werden, insbesondere mit Blick auf die Stärkung der Kompetenzen der Länder in einzelnen Politikbereichen. Allerdings ist fraglich, ob mit dieser Entwicklung nicht gleichzeitig eine Erhöhung des horizontalen Abstimmungsbedarfs zwischen den deutschen Ländern einher geht. Außerdem garantieren die beschlossenen Reformen keineswegs, dass der vertikale Koordinationsbedarf zwischen dem, was die Länder nun in eigener Kompetenz formulieren und implementieren, und möglichen Auswirkungen dieser landesstaatlichen Maßnahmen auf nationale und supranationale Kompetenzen nicht sogar eher zu- als abnimmt.

Von einem geringeren Koordinationsbedarf ist nicht ohne weiteres auszugehen, da erstens mit einer Ausdifferenzierung der subnationalen Regelungsbestände zu rechnen ist und die erforderlichen Trennmöglichkeiten objektiv begrenzt sind. Angesichts funktionaler Interdependenzen mit den verbleibenden Bundesangelegenheiten und der damit einhergehenden Abstimmungsnotwendigkeit über die Ebenen hinweg wird auch die Förderalismusreform zu einer Komplexitätszunahme führen. Kurzum, die jüngste Föderalismusreform wird das Problem der mangelhaften systematischen Informationsaufbereitung über die Vorgänge auf Länderebene nicht im Sinne einer zukunftsfähigen Politikgestaltung lösen, sondern eher noch verstärken.

Vor dem Hintergrund dieser persistierenden Defizite ist es eine zentrale Herausforderung, eine realisierbare und tragfähige Strategie für die Optimierung der hier analysierten und empfohlenen institutionellen Arrangements zu entwickeln. Nur wenn darauf geachtet wird, dass sich wechselseitig verstärkende, moderate Verbesserungen für eine erfolgreiche Optimierung von viel größerer Bedeutung sind als einzelne reformaktionistische Großvorhaben, kann es gelingen – um noch einmal das Sprachbild von Max Weber zu bemühen – die systematischen Kapazitäten für das Bohren dicker Bretter tatsächlich und nachhaltig zu steigern. Die für Deutschland erforderliche pragmatische Strategie ist daher aus unserer Sicht eine koordinierte Politik der kleinen Schritte.

8. Literatur

Armstrong, Kenneth A. und Simon Bulmer (2003): „The United Kingdom: Between Political Controversy and Administrative Efficiency“, in Wolfgang Wessels, Andreas Maurer und Jürgen Mittag (Hg.): *Fifteen into one? The European Union and its Member States*. Manchester University Press. 388-410.

Bals, Hansjürgen (2005): „Neue Haushaltssteuerung“, in Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. 329-341.

Bauer, Michael W. (2006): „Die Reform der Europäischen Kommission: Eine Studie zur Managementmodernisierung internationaler Organisationen“, in *Verwaltungsarchiv*. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik 97(3). Köln: Carl Heymanns Verlag.

Bauer, Michael W. (2005): „The European Commission“, in M. Peter van der Hoek (Hg.): *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*. Public Administration and Public Policy 113. Boia Rota, London, New York: Taylor & Francis. 149-176.

Bauer, Michael W. (1996): „Die Verbindungsbüros der Deutschen Länder bei der Europäischen Union in Brüssel“, in *Verwaltungsrundschau* 42(12). Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer. 417-420.

Benz, Arthur und Klaus H. Goetz (1996): „The German Public Sector. National Priorities and the International Reform Agenda“, in Arthur Benz und Klaus H. Goetz (Hg.): *A New German Public Sector?* Aldershot: Dartmouth. 1-26.

Bertelsmann Stiftung (2006): *„Der Normenkontrollrat und sein Vorbild Actal: Gemeinsamkeiten und Unterschiede“*. Eine Analyse. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bertelsmann Stiftung (2005): *„Argumente für Bürokratiemessung“*. Thesenpapier. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Positionspapier_Buerokratiemessung.pdf

Bertelsmann Stiftung (2005a): *„Agenda Moderne Regulierung: Positionspapier zur Anwendung international bewährter Bürokratiekostenmessverfahren in Deutschland“*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Positionspapier_MoRe_Messverfahren.pdf

Bertelsmann Stiftung (2005b): *„Agenda Moderne Regulierung: Positionspapier ‘Moderne Regulierung und Bürokratieabbau’“*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Positionspapier_MoRe_Buerokratieabbau.pdf

Blöndal, Jón R., Kromann Kristensen, Jens und Michael Ruffner (2002): „Budgeting in Finland“, in *OECD Journal on Budgeting* 2(2). Paris: OECD. 119-152.

Bundesministerium des Innern (2006): „*Leitfaden Folgenabschätzung in der Europäischen Union*“. Berlin: Bundesministerium des Innern.

http://www.staat-modern.de/Anlage/original_1031484/Leitfaden-Folgenabschaetzung-in-der-EU.pdf

Bundesministerium des Innern (2005): „*Fortschrittsbericht 2005 des Regierungsprogramms 'Moderner Staat – Moderne Verwaltung' im Bereich Modernes Verwaltungsmanagement*“. Berlin: Bundesministerium des Innern.

http://www.bmi.bund.de/cIn_028/nn_164476/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2005/Fortschrittsbericht_2005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Fortschrittsbericht_2005

Böhret, Carl und Götz Konzendorf (2001): *Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) – Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und des Innenministeriums Baden-Württemberg. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Böhret, Carl und Götz Konzendorf (2000): „*Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*“, im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und des Innenministeriums Baden-Württemberg. Berlin: Bundesministerium des Innern.

http://www.staat-modern.de/Anlage/original_549866/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Leitfaden-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung.pdf#search=%22b%C3%B6hret%2C%20carl%3A%20handbuch%20zur%20gesetzesfolgenabsch%C3%A4tzung%22

Brumby, Jim (1999): „Budgeting Reforms in OECD Member Countries“, in Salvatore Schiavo-Campo und Daniel Tomassi (Hg.): *Managing Government Expenditure*. Manila: Asian Development Bank. Kapitel 16.

Budäus, Dietrich (2004): „Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens“, in Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler, Sabine Kuhlmann, Erika Mezger, Christoph Reichard und Hellmut Wollmann (Hg.): *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin: edition sigma. 75-86.

Bulmer, Simon, Burch, Martin, Hogwood, Patricia und Andrew Scott (2006): „UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry“, in *Publius: The Journal of Federalism* 36(1). Oxford University Press. 75-93.

Carter, Caitríona A. (2002): „*The Formulation of UK-EU Policy Post-Devolution: A Transformative Model of Governance?*“ Manchester Papers in Politics. Paper No. 3. Devolution and European Union Policy Making Series. Manchester: European Policy Research Unit/ University of Manchester.

http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/politics/publications/working_papers_docs/manchester_working_papers/MPP092002.pdf

Commission of the European Communities (2005): „*Impact Assessment Guidelines. SEC(2005) 791*“. Brüssel: European Commission.

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf#search=%22impact%20assessment%20guidelines%22

Commission of the European Communities (2004): „*Impact Assessment: Next Steps. In Support of Competitiveness and Sustainable Development. SEC(2004) 1377*“. Commission Staff Working Paper. Brüssel: Commission of the European Communities.
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/progress_report_council_sec_1377.pdf#search=%22European%20Commission%20Staff%20Working%20Paper%2C%20Impact%20Assessment%3A%20Next%20Steps%20-%20%22

Curristine, Teresa (2005): „*Performance and accountability: Making government work. Whether setting targets or timetables, governments want to become more efficient. Becoming more accountable helps too*“. Paris: OECD Directorate for Public Governance and Territorial Development.
http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/1697/Performance_and_accountability:_Making_government_work.html

Derlien, Hans-Ulrich (2000): „Germany“, in Hussein Kassim, B. Guy Peters und Vincent Wright (Hg.): *The National Co-ordination of EU-Policy. The Domestic Level*. Oxford University Press. 54-78.

Dolowitz, David P. und David Marsh (2000): „Learning from Abroad. The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making“, in *Governance* 13(1). 5-24.

Deutscher Bundestag (2006): „*Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie*“. Drucksache 16/1665. Berlin: Deutscher Bundestag.
<http://dip.bundestag.de/btd/16/016/1601665.pdf>

Deutscher Bundestag (2006): „*Entwurf eines Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates*“. Drucksache 16/1406. Berlin: Deutscher Bundestag.

<http://dip.bundestag.de/btd/16/014/1601406.pdf>

Deutscher Bundestag (2006): „*Protokoll der 37. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 01.06.2006*“. Plenarprotokoll 16/37. Berlin: Deutscher Bundestag.

http://www.bundestag.de/bic/a_prot/2006/ap16037.html

Ellis, Kevin und Stephen Mitchell (2002): „Outcome-focused Management in the United Kingdom“, in *OECD Journal on Budgeting* 1(4). 111-128.

Europäische Verfassung: „*1. Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union*“. URL am 03.04.2006:

http://europa.eu.int/constitution/de/ptoc96_de.htm#a567

Europäische Verfassung: „*2. Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit*“. URL am 03.04.2006:

http://europa.eu.int/constitution/de/ptoc97_de.htm#a568

Fischer, Thomas (2004): „*Die Europafähigkeit des deutschen Bundesstaates*“. Diskussionspapier zum Föderalismus-Reformdialog am 10. Mai 2004 in Berlin. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

FORMEZ (2004): „*A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries*“. Report prepared for the EU Directors of Better Regulation Group. Dublin: Better Regulation.
<http://www.betterregulation.ie/index.asp?locID=18&docID=-1>

Hesse, Joachim Jens (2003): „Stability Turned Rigidity. Paradoxes in German Public Sector Development“, in Joachim Jens Hesse, Christopher Hood, B. Huy Peters (Hg.): *Paradoxes in Public Sector Reform*. Berlin: Duncker & Humblot. 197-214.

Holzinger, Katharina und Christoph Knill (2005): „Causes and Consequences of Cross-national Policy Convergence“, in *Journal of European Public Policy* 12(5). London: Routledge. 775-796.

Hughes, Owen E. (2003): *Public Management & Administration. An Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Jacobsson, Bengt, Laegreid, Per und Ove K. Pedersen (2004): *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments*. London: Routledge.

Jann, Werner (2004a): „Einleitung: Instrumente, Resultate und Wirkungen“, in Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler, Sabine Kuhlmann, Erika Mezger, Christoph Reichard und Hellmut Wollmann (Hg.): *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin: edition sigma. 9-21.

Jann, Werner (2004b): „Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene“, in Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler, Sabine Kuhlmann, Erika Mezger, Christoph Reichard und Hellmut Wollmann (Hg.): *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin: edition sigma. 100-111.

Janning, Josef und Patrick Meyer (1998): *Deutsche Europapolitik: Vorschläge zur Effektivierung*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
<http://www.cap.lmu.de/download/2000/dt-ep.pdf>

Kassim, Hussein (2001): „Internal Policy Developments“, in *Journal of Common Market Studies* 39, Annual Review. Oxford: Blackwell. 51-73.

Kassim, Hussein (2000): „The United Kingdom“, in Hussein Kassim, B. Guy Peters und Vincent Wright (Hg.): *The National Co-ordination of EU-Policy. The Domestic Level*. Oxford University Press. 22-53.

Knill, Christoph (2001): *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Knill, Christoph (1999): „Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies“ in *Journal of Public Policy* 19(2). Cambridge University Press. 113-139.

König, Klaus (2000): „'Public Sector Management' oder Gouvernanz – Leitungs- und Steuerungsprobleme der öffentlichen Verwaltung“, in Klaus König (Hg.): *Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung*. Speyerer Forschungsberichte Nr. 209. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. 45-68.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): *„Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union. KOM(2005) 97“*. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0097de01.pdf

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): *„Über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission: Grundsätze und Leitlinien. ‚Eine bessere Wissensgrundlage für eine bessere Politik‘. KOM(2002) 713“*. Mitteilung der Kommission. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0713de01.pdf

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): „*Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission. KOM(2002) 704*“. Mitteilung der Kommission. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0704de01.pdf

Konzendorf, Götz (2005): „Gesetzesfolgenabschätzung“, in Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. 460-469.

Levy, Roger (2004): „Between Rhetoric and Reality. Implementing Management Reform in the European Commission“, in *International Journal of Public Sector Management* 17(2). Bradford: Emerald Group. 166-177.

Levy, Roger (2003): „Critical Success Factors in Public Management Reform: The Case of the European Commission“, in *International Review of Administrative Sciences* 69. Thousand Oaks: Sage Publications. 553-566.

Maurer, Andreas (2003): „Germany: Fragmented Structures in a Complex System“, in Wolfgang Wessels, Andreas Maurer und Jürgen Mittag (Hg.): *Fifteen into one? The European Union and its member states*. Manchester University Press. 115-149.

Maurer, Andreas und Daniel Kietz (2004): „*Die neuen Rechte der nationalen Parlamente. Umsetzungsprobleme und Empfehlungen*“. Diskussionspapier. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Maurer, Andreas und Wolfgang Wessels (2003): „The German Case: A Key Moderator in a Competitive Multi-Level Environment“, in Hussein Kassim, Anand Menon, B. Guy Peters und Vincent Wright (Hg.): *The National Coordination of EU Policy. The European Level*. Oxford University Press. 101-128.

Müller, Christoph (2005) „Regulierungsdichte und Bürokratieindex (ReBiX)“, in Stefan Empter, Frank Frick und Robert Vehrkamp (Hg.): *Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. 79-202.

OECD (2004): „*Government Capacity to Assure High Quality Regulation: Regulatory Reform in Germany*“. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.
<http://www.oecd.org/dataoecd/47/0/32407522.pdf>

OECD (2003): „*Government Capacity to Assure High Quality Regulation: Regulatory Reform in Finland*“. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.
<http://www.oecd.org/dataoecd/32/52/2510133.pdf>

OECD (2002): „*Government Capacity to Assure High Quality Regulation: Regulatory Reform in the United Kingdom*“. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.
<http://www.oecd.org/dataoecd/46/38/2766135.pdf>

Pollitt, Christopher und Geert Bouckaert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

Radaelli, Claudio M. (2005): „Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment“, in *Journal of European Public Policy* 12(5). London: Routledge. 924-943.

Rose, Richard (2001): „Ten Steps in Learning Lessons from Abroad“. Future Governance Paper 1. Swindon: Economic and Social Research Council.

Rose, Richard (1991): „What is Lesson-Drawing?“, in *Journal of Public Policy* 11. Cambridge University Press. 3-30.

Scharpf, Fritz W. (1996): „Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen“, in Patrick Kenis und Volker Schneider (Hg.): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Selbststeuerung in Wirtschaft und Politik*. Band 2. Campus Verlag: Frankfurt. 497-534.

Schnapp, Kai-Uwe (2004): *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*. Opladen: Leske + Budrich.

Stubb, Alexander, Kaila, Heidi und Timo Ranta (2001): „Finland: An Integrationist Member State“, in Eleanor E. Zeff und Ellen B. Pirro (Hg.): *The European Union and the Member States. Cooperation, Coordination, and Compromise*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers. 305-316.

Thurner, Paul W. und Michael Stoiber (2001): „*Interministerielle Netzwerke: Formale und informelle Koordinationsstrukturen bei der Vorbereitung der deutschen Verhandlungspositionen zur Regierungskonferenz 1996*“. Arbeitspapier Nr. 37. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.

Tiilikanen, Teija (2003): „Finland: Smooth Adaption to European Values and Institutions“, in Wolfgang Wessels, Andreas Maurer und Jürgen Mittag (Hg.): *Fifteen into one? The European Union and its Member States*. Manchester University Press. 150-166.

Wang, Xiao Hu (2002): „Perception and Reality in Developing an Outcome Performance Measurement System“, in *International Journal of Public Administration* 25(6): Philadelphia: Taylor & Francis. 805-829.

Über die Autoren

Prof. Dr. Christoph Knill, geboren 1965, ist seit 2004 Inhaber des Lehrstuhls für vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen vergleichende Policy-Analyse und vergleichende Verwaltungswissenschaft. In diesem Zusammenhang konzentriert er sich insbesondere auf die Politikgestaltung in der Europäischen Union, die Analyse von internationaler Politikkonvergenz und Politikdiffusion sowie die Implementationsforschung. Thematische Schwerpunkte hierbei sind die Bereiche Umwelt-, Bildungs- und Transportpolitik.

Dr. Michael W. Bauer, geboren 1969, ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft des Fachbereichs Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Verwaltungsmodernisierung und Europaforschung. Dabei konzentriert er sich insbesondere auf folgende Themen: EU-Verfassungsprozess und regionale Mobilisierung, Politikbeendigung, Modernisierung der Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren im Umweltschutz.

Maria Ziegler, Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin, geboren 1980, war bis Juli 2006 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft des Fachbereichs Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz beschäftigt. Zum Wintersemester 2006 hat sie eine Promotion im Bereich der Ar-

Arbeitsmarktforschung am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsökonomik von Prof. Stephan Klasen, Ph.D., an der Universität Göttingen begonnen. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Verwaltungsreformen, insbesondere in Entwicklungsländern, Partizipation, Armutsbekämpfung und internationale Entwicklungszusammenarbeit.

Adresse | Kontakt:

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

Thomas Fischer
Telefon 05241 81-81265
E-Mail thomas.fischer@bertelsmann.de

Leonard Novy
Telefon 05241 81-81536
E-Mail leonard.novy@bertelsmann.de

www.bertelsmann-stiftung.de