



Universität Potsdam

Philipp Denker

Alternative Regulierungsansätze im Kontext der Better Regulation Agenda

Eine Analyse von Konzepten, Potenzialen und
Erfolgsfaktoren von Regulierung
im Schatten staatlicher Hierarchie

Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft

Philipp Denker

Alternative Regulierungsansätze im Kontext der Better Regulation Agenda

Eine Analyse von Konzepten, Potenzialen und Erfolgsfaktoren von
Regulierung im Schatten staatlicher Hierarchie

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Universitätsverlag Potsdam 2008

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 4625
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Zugl.: Potsdam, Univ., Diplomarbeit, 2008
Erstgutachter: Prof. Dr. Werner Jann
Zweitgutachter: Prof. Dr. Kai Wegrich
Abgabetermin: 4. Juli 2008

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2008/2530/>
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-25301](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-25301)
[<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-25301>]

ISSN 1867-6960

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	v
------------------------------------	----------

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	vi
-----------------------------------	-----------

1.	Einleitung	1
1.1	Problemaufriss und Kontext	1
1.2	Erkenntnisinteressen und Fragestellung	5
1.3	Vorgehensweise und Methodik	8
2.	„Das Unbehagen an Regulierung“ – Regulierung ein Reformfall?	9
2.1	Der Wandel regulierungspolitischer Leitbilder durch Diffusion – besser und smarter?.....	10
2.2	Command-and-Control-Regulierung – eine mehrdimensionale Kritik am dominanten Steuerungsinstrument des Staates.....	14
2.2.1	Politisch-administrative Regulierungskritik	15
2.2.1.1	Die politische Ebene als Grundsatzdebatte der Regulierungskritik.....	15
2.2.1.2	Bürokratisch-administrative Regulierungskritik: Quantitative und qualitative Aspekte	20
2.2.2	Die Organisationsebene: Begrenzte Rationalität, Koordinationsfähigkeit und Ressourcen	22
2.2.2.1	Beschränkte Informationen, kognitive Grenzen und gebundene Rationalität	22
2.2.2.2	Koordinations- und Kooperationsprobleme im Regulierungsprozess.....	24
2.2.2.3	Grenzen der Vollzugsfähigkeit als Koordinations- und Ressourcenproblem	26
2.2.3	Der Effizienz-Aspekt: Regulierung in der Kostenbetrachtung	28
2.2.3.1	Öffentliche (Folge)Kosten durch Regulierung	28
2.2.3.2	Rechtsbefolgung – eine Kosten- und Kontrollfrage?	30

2.2.4	Steuerungsdebatte und Adressatenperspektive: Skepsis an staatlich-regulativer Steuerbarkeit	32
2.3	Zwischenfazit und Schlussfolgerungen	35
3.	Regulierung und ihre Alternativen: Dimensionen, Konzepte und Funktionen.....	36
3.1	Von Government zu Governance: Neue Regulierungsakteure und -konstellationen	36
3.2	Regulierung – ein diffuser Begriff	39
3.2.1	Die Bedeutungen und die Reichweite des Regulierungsbegriffs.....	39
3.2.2	Regulierung, alternative Regulierung und Alternativen zur Regulierung im Instrumentenkontext: Steuerungsinstrumente und Regulierungsstrategien.....	41
3.3	Alternative Regulierung – die Konzepte im Fokus.....	44
3.3.1	Selbstregulierung.....	44
3.3.2	Regulierte Selbstregulierung	47
3.3.3	Koregulierung	48
3.3.4	„Quintessenz“ der alternativen Regulierungsmodelle.....	50
3.4	Regulierung als Steuerungs- und Kontrollsystem: Funktionale Komponenten als Erfolgsbedingungen und Kooperationsmöglichkeiten	52
3.5	Alternative Regulierung als „anspruchsvolles Governance-Konzept“: Überlegungen zu den Anforderungen an die Akteure	55
3.6	Zwischenfazit und Schlussfolgerungen	58
4.	Alternative Regulierung in der Praxis	59
4.1	Fallstudie 1: Die Mehrwegquote der Verpackungsverordnung.....	59
4.1.1	Politischer Hintergrund und Chronologie.....	60
4.1.2	Die zu regulierende Problemlage: Problemwahrnehmung, Agenda-Setting und Kooperation	62
4.1.3	Regelungsstrukturen und institutionelle Settings.....	64
4.1.4	Akteurs- und Interessenkonstellation	66

4.1.5	Regelungswirkung und –effekte der Mehrwegquote – ein Erklärungsversuch	69
4.1.6	Bewertung – die Mehrwegquote als Negativbeispiel	75
4.2	Fallstudie 2: Der Ausbildungspakt der deutschen Wirtschaft und der Bundesregierung	77
4.2.1	Politischer Hintergrund und Chronologie	77
4.2.2	Die zu regulierende Problemlage: Problemwahrnehmung, Agenda-Setting und Kooperation	78
4.2.3	Regelungsstrukturen und institutionelle Settings.....	83
4.2.4	Akteurs- und Interessenkonstellation	85
4.2.5	Regelungswirkung und –effekte der ersten Paktphase – ein Erklärungsversuch	86
4.2.6	„Policy-Window“ und Wirtschaftswachstum als Erklärungsfaktoren des Pakterfolgs?	90
4.2.7	Bewertung – der Ausbildungspakt als Positivbeispiel	91
4.3	Vergleichende Betrachtung der Fälle: Voraussetzungen und Erfolgsbedingungen alternativer Regulierung	93
5.	Alternative Regulierung und Better Regulation: Konsequenzen und Implikationen für die Akteure	95
5.1	Alternative Regulierung aus Adressatensicht: Kooperation, Steuerbarkeit und Anforderungsprofile.....	96
5.2	Geteilte Verantwortung und Kooperation - Konsequenzen und Implikationen für staatliche Akteure.....	97
5.2.1	Vorteile alternativer Regulierung	97
5.2.2	Einflussverlust des Staates	98
5.2.3	Anforderungen an staatliche Akteure	98
5.3	Grenzen alternativer Regulierung: Legitimation und regulatory choice	100
6.	Bewertung und Schlussbetrachtung.....	102

QUELLENVERZEICHNIS	104
Literaturverzeichnis	104
Zeitungsartikel und Online-Zeitungen.....	122
Internetquellen.....	123

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Grundannahmen zu Akteursinteressen, Regulierungskriterien und deren Wirkungszusammenhang.....	6
Abbildung 2: Leitbilder und Erscheinungsformen der Regulierungsreformen	14
Abbildung 3: Generalisten vs. Spezialisten – „Eiserne Dreiecke“ als Reformblockaden.....	17
Abbildung 4: Ursachen von Überregulierung im regulierungspolitischen Prozess.....	19
Abbildung 5: Der "typische" Standardsetzungsprozess	23
Abbildung 6: Typologie der Steuerungsprobleme und des Steuerungsversagens	34
Abbildung 7: Grundtypen der Regulierung nach Trägerschaft.....	37
Abbildung 8: Die drei Dimensionen des Regulierungsbegriffs	40
Abbildung 9: „Klassische“ Steuerungsinstrumente der Politikfeldanalyse.....	42
Abbildung 10: Spektrum der regulativen und nicht-regulativen Steuerungsinstrumente zwischen Markt und Staat	43
Abbildung 11: Alternative Regulierung vs. Alternativen zur Regulierung	44
Abbildung 12: Beteiligungsformen und Interaktionsmuster selbstregulativer Arrangements.....	51
Abbildung 13: Konzepte der alternativen Regulierung im Vergleich	52
Abbildung 14: Funktionale Regulierungskooperation.....	54
Abbildung 15: Gesetzgebungstätigkeit zur Verpackungsverordnung bis 2005	62
Abbildung 16: Struktur- und Leistungszahlen des Lebensmittel-Einzelhandels 2006 nach Einzelhandelstypen	67
Abbildung 17: Entwicklung der Mehrwegquote 1991-2007	70
Abbildung 18: Entwicklung der Mehrwegquote und Umsatz von Discountmärkten	71
Abbildung 19: Dilemma des rationalen Handelns unter Unsicherheit bei der Mehrwegquotenregelung	73
Abbildung 20: Entwicklung des Lehrstellenmarktes seit 1992	79
Abbildung 21: Entwicklung der Neuausbildungsverträge seit 1999	87
Abbildung 22: Entwicklung Neuausbildungsverträge und BIP	90

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AbfG	Abfallgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BCA	benefit-cost analysis
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BerASichG	Berufsausbildungssicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BR	Better Regulation
BR Agenda	Better Regulation Agenda
BReg	Bundesregierung
BRFT	Better Regulation Task Force
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVE	Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVL	Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels
CaC-Regulierung	command and control regulation (Command-and-Control-Regulierung)
DEHOGA	Deutscher Hotel- und Gaststätten Bundesverband
Destatis	Statistisches Bundesamt Deutschland
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIN	Deutsches Institut für Normung
DSD	Duales System (Deutschland)
DSD GmbH	Duales System Deutschland GmbH
EU KOM	Europäische Kommission
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
HDE	Hauptverband des Deutschen Einzelhandels
HK	Handelskammer
HIB	HIB-Meldung (Heute im Bundestag)
IA	impact assessment

IHK	Industrie- und Handelskammer
IP	Informationspflicht
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
Puma	Public Management
SCM	standard cost model
SKM	Standardkosten-Modell
SV	Selbstverpflichtung
RIA	regulatory impact assessment (analysis)
UBA	Umweltbundesamt
VerpackVO	Verpackungsverordnung
WAFG	Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

1. Einleitung

1.1 Problemaufriss und Kontext

In den zurückliegenden zwei Jahrzehnten waren sowohl der wissenschaftliche Diskurs als auch die Modernisierungspraxis des öffentlichen Sektors in den OECD-Staaten von der Leitidee des New Public Management (NPM) geprägt (vgl. Jann 2002a: 292; Pollitt/Bouckaert 2004; Christensen/Læg Reid 2004; OECD 2005a). Entbürokratisierungsinitiativen und Regulierungsreformen, als „zyklischen Aktivitätsschwankungen“ unterworfenen Dauerreformthema der Staats- und Verwaltungsmodernisierung (vgl. Jann/Wegrich/Veit 2005: 45; Jann/Wegrich/Tiessen 2007: 11; Jann/Jantz 2008: 51), schicken sich jedoch seit Mitte der neunziger Jahre in einer neueren Reformbewegung an, die Diskursvorherrschaft des binnenadministrativ fixierten NPM zu brechen und dessen Perspektive zu erweitern (vgl. Wegrich 2008: 2 f.). Die Auslöser dieses neuerlichen Aufkommens von Regulierungsreformen sind in erster Linie volkswirtschaftlich-wettbewerblicher Natur (vgl. OECD 1997b: 199; Löfstedt 2004: 3; Wiener 2006: 455 ff.). Regulierungen, deren Anzahl in den achtziger Jahren in vielen OECD-Staaten angestiegen ist, wird nachgesagt, dass sie volkswirtschaftliche Kosten erzeugen, die Produktivität senken und folglich die Wettbewerbsfähigkeit verringern (vgl. OECD 1997b: 197; 2002: 21).

Die internationale Regulierungsdebatte war zuvor in eine neue Phase eingetreten. Diese führte weg vom sektoralen Deregulierungs-Paradigma im Kontext der Privatisierungspolitiken der achtziger Jahre¹, auf die eine privatisierungsfolgerechtliche Re-Regulierung folgte (vgl. Vogel 1996). Die heutigen Reformprogramme sind sowohl stärker holistisch als auch qualitativ orientiert und zielen auf Wirkungsverbesserung statt auf weniger Normen per se (vgl. OECD 2000; OECD 2005b; Wegrich 2007: 5). Seinen Niederschlag fand dieser Paradigmenwechsel in den OECD Policy-Empfehlungen zur Verbesserung der Regulierungsqualität von 1995, welche erste internationale Regulierungsprinzipien formulierten (vgl. OECD 1995) sowie dem sich anschließenden Ministerreport von 1997, der einen Aktionsplan und best practices empfahl (vgl. OECD 1997a). Nahezu alle 30 OECD-Mitgliedsstaaten betreiben heute Programme zur Reform ihrer Regulierungsarchitekturen, die an diese Empfehlungen anknüpfen (vgl. OECD 2002, 2007; Baldwin 2007: 31). Zusätzlichen Aufschwung hat das Thema in der Europäischen Union seit spätestens 1992 erfahren, als beim Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Edinburgh Zweifel an der Qualität von EU-Regulierungen thematisiert wurden (vgl. Radaelli 2007a: 192; Paul 2007: 5). Als weitere Meilensteine gelten die Lissabon-Agenda des Europäischen Rates von 2000 mit ihrer Zielsetzung, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dyna-

¹ Das Eintrittsdatum der Deregulierungs- und Privatisierungswelle in der OECD-Welt kann weder exakt datiert noch vereinheitlicht werden. In den USA z. B. lässt sich eine frühere Deregulierungsphase als Folge eines ordnungspolitischen Wandels nach der Ölpreiskrise 1973 in einigen Netzwerkindustrien nachzeichnen, deren Beginn auf 1975 datiert wird (Vgl. Vogel 1996: 25 ff.).

mischsten, wissenschaftlich gestützten Wirtschaftsraum der Welt zu entwickeln sowie das 2001 publizierte Weißbuch „Europäisches Regieren“ (vgl. Radaelli 2007a; Wiener 2006; Weatherill 2007). Beim EU-Gipfel in Lissabon forderten die Staats- und Regierungschefs die Kommission, den Ministerrat und die Mitgliedsstaaten auf, „eine Strategie für weitere koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des Regelungsrahmens“ vorzulegen (EU Rat 2000: Zf. 17). Die Kommission sicherte daraufhin im Weißbuch „Europäisches Regieren“ zu, beim folgenden EU-Ratstreffen in Laeken einen Aktionsplan für bessere Rechtsetzung vorzustellen (vgl. EU KOM 2001: 30). Im Jahr 2001 legte auch die von den für öffentliche Verwaltung zuständigen EU-Ministern eingesetzte „Mandelkern-Gruppe“ ihren Endbericht mit Empfehlungen zur Verbesserung der Regulierungsqualität vor (vgl. Mandelkern 2002). Die Einzelempfehlungen der Mandelkern-Gruppe, wie die regelgeleitete Nutzung von regulatory impact assessment (RIA)², Konsultationen, Vereinfachungs- und Qualitätssicherungsinstrumente (vgl. Mandelkern 2002), fanden nachhaltig Eingang in den BR-Aktionsplan der Kommission aus dem Jahr 2002 (vgl. Wiener 2006: 447 f.; Radaelli 2007a; EU KOM 2000, 2005a, 2005b) sowie in die Regulierungspolitik der Mitgliedsstaaten (vgl. Radaelli/De Francesco 2007).

In den Mandelkern- und frühen OECD-Empfehlungen war bis dato das aus den Niederlanden stammende Bürokratiekosten-Messinstrument Standardkosten-Modell (SKM)³ noch nicht berücksichtigt. Das SKM hat sich, angetrieben von seinen Erfolgen im Mutterland Niederlande, isomorph über die EU-Staaten verbreitet und sich, ähnlich wie zuvor das genuin US-amerikanische RIA, zu einem Exportschlager der Reformbewegung entwickelt (vgl. Wegrich 2007). Zusammen mit präskriptiven Regulierungsprinzipien und RIA (vgl. Radaelli 2005, 2007; Baldwin 2005) entwickelte sich das SKM zum Grundpfeiler einer europäischen Better Regulation Agenda (vgl. Wiener 2006; Wegrich 2007).

Better Regulation (BR) als eine europaweit auf der Verlautbarungsebene relativ homogene Programmatik (vgl. Radaelli 2007b) wird von Wiener (2006: 449 f.) als „legal hybrid“ bezeichnet, der durch vertikales wie horizontales „legal borrowing“ charakterisiert ist.⁴ Radaelli (vgl.

² RIA (UK: regulatory impact assessment, USA: regulatory impact analysis, D: Gesetzesfolgenabschätzung GFA, EU: Impact Assessment IA) ist ein systematisch (zumeist ex ante) angewandtes Verfahren zur Erfassung und Analyse von negativen und positiven Wirkungen und Folgen von Rechtsnormen. RIA strukturiert den politischen Entscheidungsprozess und dient der besseren Informierung der Policy-Maker sowie zur Auswahl von Policy-Instrumenten (vgl. Meuwese 2006). RIA wird nahezu in der gesamten EU und OECD-Welt angewandt (vgl. Radaelli 2005; OECD 2007). Bei der inhaltlichen Schwerpunktsetzung und der Anwendungstiefe dieses Instruments bestehen jedoch erhebliche Unterschiede. (vgl. Radaelli 2005). RIA kann daher lediglich als Sammelbegriff für ähnliche, aber nicht gleiche Instrumente gelten.

³ Das SKM wurde in den neunziger Jahren in den Niederlanden entwickelt und ab 1994 als übergreifendes Steuerungsinstrument des Bürokratieabbaus eingesetzt (vgl. Kay 2005). Das SKM ist ein quantitatives Instrument zur Messung und Abschätzung der aus gesetzlichen Informationspflichten (IPs) resultierenden Befolungsaktivitäten, gemessen in (Personal-)Zeitkosten der Normadressaten.

⁴ Die vertikale Dimension bezieht sich auf den supranationalen diffusen Austausch (EU und Mitgliedsstaaten) der Programmkomponenten, während horizontal die Entlehnung unter den Mitgliedern und Dritten, Nicht-Mitgliedsstaaten, beschreibt. Horizontal bezieht sich insbesondere auf RIA, das von den USA nach Europa „exportiert“ wurde (Wiener 2006: 449 ff.).

2006: 191, 195; Radaelli/De Francesco 2007: 4 f.) macht den Unterschied von Better Regulation zu früheren Regulierungsreformen deutlich: BR ist ein neuer Typus Meta-Regulierung, der den Regulierungsprozess durch eigene Regeln sektorübergreifend strukturiert und steuert. Durch den Wandel von sektoralen Reformen zur horizontalen cross-cutting policy im regulatory state⁵ erfolgt ein Perspektivenwechsel zur Querschnittsaufgabe regulatory management, welches einen Kulturwandel innerhalb der Verwaltung mit dem Ziel hoher Regulierungsqualität anstrebt (vgl. OECD 1997b: 203). Die neue Agenda verfolgt nicht nur eine anhand von Kosten-Nutzen-Kriterien ausgerichtete Effizienzerhöhung, sondern strebt nach Effektivität im Sinne besserer Regulierungswirkung („impact“) und langfristiger, systemischer Problemlösung („outcome“) unintendierter Nebenwirkungen von Regulierung. Die traditionelle Orientierung von Regulierungsreformen an volkswirtschaftlicher Effizienz scheint somit um weiterreichende Zielsetzungen ergänzt, was ihr Profil gegenüber reiner Deregulierung schärft (vgl. Wegrich 2008: 2 f.).

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob die ambitionierten Agendaziele regulativer Effizienz und Effektivität durch den Einsatz des BR-Instrumentariums beim gleichzeitigen Verharren auf Command-and-Control-Regulierung (CaC) zu erreichen sind (vgl. auch Baldwin 2007: 34 ff.). Denn kennzeichnend für die Agenda und dies sei hier thesenartig zugespitzt formuliert, ist ihr interner Instrumentenbias. Ihre Grundpfeiler bilden das Informationsbefolgungskosten messende SKM, die den Gesetzgebungsprozess strukturierenden Konsultationsverfahren sowie das kombiniert eingesetzte Regulierungsfolgen und –alternativen analysierende RIA (vgl. auch Kritik von Wegrich 2005: 4). Als Überbau und Quasi-Leitbild dienen Regulierungsprinzipien, denen ein eher symbolischer Charakter und teils Inkohärenzen anhaften (vgl. Jann/Wegrich/Veit 2005: 66 f.). Zwar ist die Instrumentenwirkung im Policy Making-Prozess anzuerkennen und nicht zu unterschätzen, denn sie informieren, strukturieren und schaffen Transparenz über Kosten und Folgen (vgl. Jantz 2008). Durch Schaffung der Kostentransparenz können sie vor allem als „Waffe“ und Druckmittel im politisch-administrativen Gesetzgebungsprozess eingesetzt werden (vgl. zum SKM Jann/Wegrich 2005; Jann/Jantz 2008). Manchmal dienen sie gar als Initialzündung: In Deutschland ist das Entfachen jüngster Bürokratieabbaumaßnahmen maßgeblich auf die internationalen Erfolge des SKM zurückzuführen.

Was diese Instrumente und Verfahren jedoch ungenügend oder in ihrer spezifischen Anwendungsform nicht leisten, ist die Erörterung und Analyse von regulativen Alternativen⁶ zur klas-

⁵ Der leitbildartige Terminus „regulatory state“ (vgl. Majone 1994, 1997; Grande/Eberlein 1999; Jordana/Levi-Faur 2004) beschreibt den sich ca. seit den 80er Jahren in vielen Ländern fortschreitenden Wandel des staatlichen Produktionsmodells und Steuerungsmodus durch eine Abkehr vom keynesianischen Wohlfahrtsstaatsmodell. Der Regulierungsstaat zieht sich zunehmend aus der Eigenproduktion von Gütern und Dienstleistungen zurück, während regulative Politik zu seinem dominanten Steuerungsinstrument wird.

⁶ Als Alternativen zur CaC-Regulierung können neben regulativen Alternativen i. e. S. sowie der Null-Option der staatlichen Non-Intervention, jegliche dem Staat zur Verfügung stehende Policy- bzw. Steuerungsinstrumente bezeichnet werden (Überblick bei: Gunningham/Grabovsky 1998: 38 ff; OECD 2002:

sischen CaC-Regulierung. Das SKM bleibt auf Bürokratieabbau im engeren Sinne (administrative burdens/paperwork) beschränkt und hat zusätzlich mit methodischen Problemen zu kämpfen (vgl. z. B. Baldwin 2007: 38 ff.). Beim RIA, dem aufgrund der zumeist obligatorischen Alternativenprüfung eine entscheidende Rolle zufällt (vgl. OECD 2006a: 4), werden von der Ministerialbürokratie und den beteiligten Interessengruppen alternative Szenarien nicht hinreichend analysiert oder von vornherein erst gar nicht in Betracht gezogen werden (vgl. für Deutschland: OECD 2004: 29; für EU: TEP 2007; für UK: Baldwin 2007: 41). Weitere Ursachen für die mangelnde Alternativenprüfung können die (zeitlich) unzureichende sowie unsystematische Anwendung von RIA und Konsultationen, oder bereits im Vorfeld des RIA-Prozesses getroffene, nicht nachverhandelbare politische Entscheidungen zugunsten eines Regulierungsmodells sein (vgl. z. B. TEP 2007). Diese Tendenz ist von der Seite erstaunlich, da die Prüfung von Alternativen zum einen von der OECD (vgl. 1995, 2005b) empfohlen wird und diese bei 20 von 31⁷ von der OECD untersuchten Fällen schon 2005 zumindest formal und ressortübergreifend angewendet wurde (vgl. OECD 2007: 32). Auch der deutsche GFA-Leitfaden sieht bei der prospektiven GFA eine instrumental choice-Prüfung vor (vgl. Böhret/Konzendorf 2000: 9 ff.; grundlegend Schuppert 2003: 591 ff.), welche die Ende 2006 novellierte GGO der Bundesministerien in der Gesetzesbegründung gemäß § 42 Abs.1 bzw. § 43 Abs. 1 Nr. 3 vorschreibt (vgl. BMI 2006).

Ebenso existieren in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen diskursive Anknüpfungspunkte, die eine vertiefte Prüfung und wissenschaftliche Aufarbeitung von alternativen Regulierungskonstellationen bestärken. Anzuführen ist die langwährende Steuerungsdebatte um die Wirkungsgrenzen staatlich-hierarchischen Rechts (vgl. Mayntz 1979, 1987; Teubner 1985; Schuppert 1990). Neueren Datums hingegen ist das institutionelle Governance-Konzept als Komplementär zur hierarchischen Steuerung, das die Kombinationen und positiven Wechselwirkungen kooperativer Steuerungs- und Regelungsmechanismen („mix of modes“) betont (vgl. Benz 2004: 20; Jann/Wegrich 2004: 205 ff.; Mayntz 2004b: 6). Aufgrund von Interdependenzen staatlicher und privater Akteure wird hier das Handlungsmodell staatlich-privater Ko-Produktion und der Koordinationsmechanismus gesellschaftlicher Selbstregulierung bevorzugt (vgl. Jann/Wegrich 2005: 209). Ein aktuelles Leitbild der verwaltungswissenschaftlichen Forschung stellt einen weiteren Ansatzpunkt dar, der Bedarf nach vertiefender Untersuchung von Regelungsalternativen begründet. So stellt das normative, empirisch nachempfundene Bild der verhandlungsorientierten „kooperativen Verwaltung“ zunehmend die hierarchische Überordnung von Staat und Verwaltung infrage (Bogumil/Jann 2005: 171; vgl. Benz 1994). In einer komplexen, globalisierten Umwelt wird Kooperation durch Überwindung der Dichotomie Staat

135 ff.) Zur Unterscheidung wird im Späteren auf eine semantische und inhaltliche Unterscheidung in „alternative Regulierung“ und „Alternativen zur Regulierung“ (alle nicht-regulativen Instrumente) zurückgegriffen.

⁷ Die Zahl würde höher ausfallen, wenn man die sektorale Betrachtung von Alternativen hinzuziehen würde (vgl. OECD 2007: 32).

vs. Gesellschaft als adäquates Mittel zur Stärkung der staatlichen Leistungsfähigkeit betrachtet (Benz 1994: 59).

Aufgabe und Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, angestoßen von den angeführten Diskursen und Leitbildern, den potentiellen Beitrag und die Grenzen alternativer Regulierungsszenarien im Kontext von Better Regulation zu analysieren. Es gilt, die Wirkung und Steuerungsleistung vornehmlich kooperativer Regulierungs- und Governance-Strukturen zwischen Staat und Wirtschaft als Gegenentwurf zur CaC-Regulierung zu untersuchen. Im Mittelpunkt des Interesses stehen somit die institutionelle Komponente von Regulierung und der Einfluss der Neukonfiguration institutioneller Strukturen auf regulative Effizienz und Effektivität.

1.2 Erkenntnisinteressen und Fragestellung

Auf Basis des geschilderten Kontextes zielt die vorliegende Arbeit darauf ab, die genannten verwaltungspolitischen Diskurse und Regulierungskritiken mit der BR Agenda zusammenzuführen und alternative Regulierungsformen für diese fruchtbar zu machen, sowie kontextual als Handlungsformen einer gewährleistungsstaatlichen Regulierungspolitik⁸ darzustellen.

Das Erkenntnisinteresse an alternativer Regulierung bezieht sich erstens auf den Beitrag zu „besserer Regulierung“ und zweitens auf die Voraussetzungen für erfolgreiche, alternative Regulierung. Bessere Regulierung wird, aufgrund der Praktikabilität und einschlägiger Kritiken⁹, bewusst nicht mit Prinzipien „guter Regulierung“ operationalisiert. Bessere Regulierung wird hier anhand der Zielkriterien Effektivität und Effizienz, die im Kern Better Regulation zugrunde liegen, bewertet. Effektivität und Effizienz sind nach Mayntz (vgl. 1979: 62) generell als entscheidende Kriterien für die Bestimmung der Zweckmäßigkeit von Programmwahlen heranzuziehen. Die beiden Kriterien bringen überdies die teils gegensätzlichen Interessen des Verhältnisses Regulierer-Regulierter zum Ausdruck: Effektivität bezieht sich auf das öffentlich-staatliche Interesse, während mit Effizienz vor allem Wirtschaftsinteressen gedient sei.¹⁰ Effektivität ist die Wirksamkeit, die erfolgreiche Gestaltung und Erfüllung des öffentlichen Interesses durch die Steuerungshandlung Regulierung mittels regulativer Steuerungsinstrumente (vgl. Bandelow 2003: 305 f.). Effektivität setzt folglich die Steuerungsfähigkeit staatlicher Ak-

⁸ Bogumil und Jann (2005: 127) merken an, dass im Sinne des Leitbilds des in Gewährleistungskategorien und geteilter Verantwortung operierenden Gewährleistungs- bzw. aktivierenden Staats keine Regulierungspolitik erkennbar ist. Eine tiefere Beschäftigung mit alternativen Regulierungsformen wäre somit auch von dieser Warte zu befürworten.

⁹ Jann, Wegrich und Veit (2005: 66) kritisieren den symbolischen Charakter, innere Widersprüche und die Schemenhaftigkeit von Regulierungsprinzipien. Hood, Baldwin und Rothstein (vgl. 2000) verdeutlichen dies in der Praxis: Der von der damaligen BRFT als schlechtestes Gesetz Großbritanniens bewertete „Dangerous Dogs Act“ (Kampfhundgesetz) hätte durchaus den Test der später eingeführten Regulierungsprinzipien bestehen können.

¹⁰ Es sei hier keineswegs gesagt, dass nicht auch die öffentliche Hand dem Wirtschaftlichkeitsgebot entsprechend Interesse an Effizienz und Wirtschaftlichkeit hat. Diese angenommene Unterteilung soll lediglich das primäre Akteursinteresse bei Regulierung zum Ausdruck bringen.

teure und Steuerbarkeit gesellschaftlicher Akteure voraus. Effizienz hingegen beschreibt die wirtschaftliche Perspektive, das bedeutet die kostengünstige Regulierungsumsetzung im „private interest“¹¹ der Wirtschaft, sekundär jedoch auch im „public interest“¹² von Politik und Verwaltung. Die Erreichung der Regulierungsziele Effektivität und Effizienz wird wiederum determiniert durch die jeweilige Ausprägung der drei interdependenten Regulierungskomponenten Regulierungsinhalt („good policy“), Vollzug und Durchsetzung („enforcement“) sowie Regelbefolgung („compliance“). Mit dem zweiten Erkenntnisinteresse für die Voraussetzungen erfolgreicher, alternativer Regulierung soll untersucht werden, welche Vorbedingungen für ein erfolgreiches Regulierungsarrangement, zumindest hypothetisch, erforderlich sind.

Abbildung 1: Grundannahmen zu Akteursinteressen, Regulierungskriterien und deren Wirkungszusammenhang

Regulierungsakteure:	<i>Staatliche Akteure</i>	<i>Unternehmen und Verbände</i>
Regulierungsinteresse:	<i>public interest</i>	<i>private interest</i>
Primäre Regulierungsziele, Kriterien „guter Regulierung“:	<i>Effektivität (Steuerungswirkung)</i>	<i>Effizienz (Kosten-Nutzen)</i>
Regulierungserfolg in Abhängigkeit von „guten Ausprägungen“ der Regelungskomponenten:		

Quelle: eigene Darstellung

Um die Erkenntnisinteressen verfolgen zu können, werden zwei Thesen formuliert, die es zu überprüfen und zu beantworten gilt.

- I. *Alternative Regulierungsformen sind bei vielen Regelungsszenarien die „bessere Regulierung“ nach der hier zugrunde gelegten Definition. Sie sind aus komparativer Perspektive eher in der Lage, das Wirkungs- und Effizienzkriterium zu erfüllen als staatliche CaC-Regulierung.*

¹¹ Private interest-Theorien liegt die Annahme zugrunde, dass Regulierung aus den Handlungen von Individuen oder Gruppen resultiert, das Eigeninteresse bzw. den Individualnutzen zu maximieren (vgl. Morgan/Yeung 2007: 43).

¹² Public interest-Theorien drücken das Gegenteil von private interest-Ansätzen aus, indem Regulierer und Regulierung gemeinschaftsdienliche Ziele verfolgen, um die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu steigern (vgl. Morgan/Yeung 2007: 17 f.).

Bei dieser bewusst provokanten These geht es um die grundlegende Frage, welche Schwächen CaC-Regulierung anhaften, die sowohl von Better Regulation, den Sozialwissenschaften als auch der interdisziplinären Regulierungsforschung thematisiert werden. Das Zentrum dieser Kritiken bilden Zweifel an der Wirksamkeit dieses Regulierungsinstruments in modernen, ausdifferenzierten gesellschaftlichen Subsystemen, inwieweit es die vom Gesetzgeber beabsichtigte Wirkung entfaltet. In seiner extremsten Ausprägung zielt dieses Erkenntnisinteresse auf die Frage ab, ob der Staat überhaupt in einigen Feldern hierarchisch wirkungsvoll steuern kann. Zum Zweiten geht es um die Frage, ob CaC-Regulierung von der Kosten-Nutzen-Perspektive haltbar ist, oder ob die Regulierten, aber auch die Regulierer, zur Abkehr der Regelungseinhaltung beziehungsweise letztere zum nicht regelgemäßen Vollzug motiviert. Die aufgestellte These wird daher anhand einer Analyse der politisch-administrativen Rationalitäten, Wirkung und Grenzen klassischer Regulierung überprüft. Den Ergebnissen sollen im nächsten Schritt alternative Regulierungstypen und Substitute für CaC-Regulierung gegenübergestellt werden, um den Beitrag alternativer Regulierung zur Better Regulation Agenda zu erörtern. Die These gilt es vor allem mit theoretischen Mitteln zu beantworten – es geht um einen potentiellen Beitrag, nicht um einen empirischen und definitiven Nachweis, der kaum zu erbringen sein wird.

Losgelöst von dieser grundsätzlichen Frage des Vorteils alternativer im Vergleich zur CaC-Regulierung steht die folgende Frage, die sich mit den Erfolgsbedingungen alternativer Regulierung auseinandersetzt.

II. Welche Voraussetzungen und Vorbedingungen müssen vorliegen, damit alternative Regulierung eingesetzt werden kann und erfolgreich ist? Aufgrund einer Kontextgebundenheit kann alternative Regulierung nur in ausgewählten Regelungsfeldern funktionieren. Auf Ebene der Akteure und deren Konstellation müssen gewisse institutionelle und interessenbezogene Vorbedingungen im Regelungsumfeld gegeben sein.

Zur Beantwortung dieser Frage werden zwei Fälle alternativer Regulierung aus Deutschland analysiert, und deduktiv deren Erfolgs- oder Misserfolgskriterien als „informed guesses“ herausgearbeitet. Da die Wirksamkeit von politischen Programmen im Allgemeinen (vgl. Mayntz 1983b) und Recht als Steuerungsinstrument im Speziellen an den sozialen Kontext seiner Adressaten gekoppelt ist (vgl. Friedman/Macaulay 1977; Moore 1973; Seibel 1983; Benz 1994), wird folglich angenommen, dass auch der Erfolg alternativer Regulierungsformen einer Kontextgebundenheit in Form gewisser Spezifika und Vorbedingungen im Handlungs- bzw. Regelungsfeld unterliegt.

A priori wird der Untersuchungsgegenstand für das weitere Vorgehen eingegrenzt. Es werden ausschließlich alternative Regulierungsformen betrachtet, die durch die Konzepte Selbstregulierung, Koregulierung und „regulierte Selbstregulierung“ abgedeckt werden. Nicht-regulative Steuerungsformen („Alternativen zur Regulierung“) werden nicht berücksichtigt. Zudem werden aufgrund des primären Wirtschaftsfokus von Better Regulation nur Regulierungsarrangements betrachtet, die im Zusammenspiel bzw. in Kooperation von Staat und Wirtschaft operieren. Diese Beschränkung wird auch wegen der Annahme vorgenommen, dass Unternehmen im Gegensatz zu zivilgesellschaftlichen Akteuren über einen höheren, sektoral differenzierten Organisationsgrad verfügen und daher eher als Verhandlungspartner für alternative Regulierungsarrangements in Frage kommen.

1.3 Vorgehensweise und Methodik

Der Arbeit liegt ein interdisziplinärer Ansatz zugrunde. Der Untersuchungsgegenstand Regulierung etabliert sich zunehmend als interdisziplinäres Forschungsfeld. Infolgedessen wird auf Erkenntnisse verschiedener Disziplinen zurückgegriffen. Die wissenschaftlichen Grundlagen stammen überwiegend aus der Rechts-, Politik- und Verwaltungswissenschaft sowie der angloamerikanischen Regulierungswissenschaft. Die beiden zu erörternden Fragestellungen sind als zwei aufeinander folgende Analyseschritte zu verstehen. Die Arbeit ist zu diesem Zweck in drei Teile untergliedert, die sich aus mehreren Kapiteln zusammensetzen.

Im ersten Teil wird zunächst eine kritische Analyse von CaC-Regulierung vorgenommen (Kapitel 2). Zunächst werden dazu die verschiedenen regulierungspolitischen Leitbilder sowie deren Wandel und Diffusion dargestellt. Darauffolgend gilt es, die sich in den jüngsten Leitbildern widerspiegelnden, interdisziplinären Kritiken an Regulierung darzustellen. Im nächsten Schritt sollen im Anschluss an die Regulierungskritiken alternative Regelungskonzepte CaC-Regulierung gegenübergestellt werden (Kapitel 3). Dazu werden vor dem Hintergrund der sozialwissenschaftlichen Governance-Debatte die verschiedenen Steuerungsinstrumente systematisiert, der Regulierungsbegriff geklärt und letztlich verschiedene Modelle alternativer Regulierung analysiert. Ferner werden im Vorfeld des darauffolgenden, empirischen Parts funktionale, akteursbezogene Anforderungsprofile an erfolgreiche Arrangements alternativer Regulierung thematisiert. Als Grundlage und Diskussionsrahmen dienen dazu übergeordnete und verwandte Debatten aus der Korporatismusforschung, der Gewährleistungsstaatsdiskussion sowie der Regulierungswissenschaft. Der erste Teil der Arbeit ist somit als theoretische Komponente zu verstehen, welche die verschiedenen Debatten bündelt und die zur Verfügung stehenden Instrumente, Konzepte und Modelle diskutiert, vergleicht und untersucht.

Mit dem empirisch angelegten zweiten Teil werden die (Erfolgs)Bedingungen für alternative Regulierung erörtert. Zu diesem Zweck werden exemplarisch zwei Fallbeispiele alternativer

Regulierung aus unterschiedlichen Politikfeldern an einem einheitlichen Raster analysiert und verglichen (Kapitel 4). Als Beispiele dienen dabei die Mehrwegquotenregelung der Verpackungsverordnung (VerpackVO) sowie der Ausbildungspakt der deutschen Wirtschaft und der Bundesregierung. Die dabei zu analysierenden Aspekte orientieren sich an den im zuvor thematisierten funktionalen und akteursbezogenen Anforderungen an alternative Regulierungsformen. Auf Basis eines Vergleichs der Resultate der beiden Fallstudien werden nachfolgend Hypothesen zu den Erfolgsbedingungen alternativer Regulierung aufgestellt.

Der abschließende dritte Teil greift die Ergebnisse des ersten und zweiten Abschnitts auf und führt diese zusammen (Kapitel 5). Damit soll kurz und ausblickartig auf die Chancen und Grenzen von alternativer Regulierung im Rahmen von BR eingegangen werden. Ebenso gilt es, die aus alternativen Regulierungsarrangements resultierenden Implikationen für Staat und Verwaltung auf der einen und für die Wirtschaft auf der anderen Seite aufzuzeigen. Konkret geht es dabei darum, ein administratives Anforderungsprofil zu skizzieren sowie die Grenzen, die praktischen Vorteile für und auch die Anforderungen alternativer Regulierung an die Wirtschaft darzustellen.

Abschließend wird in Kapitel 6 überprüft, inwieweit die eingangs aufgestellten Thesen von den Ergebnissen gestützt werden.

2. „Das Unbehagen an Regulierung“ – Regulierung ein Reformfall?

Staatlich-imperative Rechtsetzung als dominantes Steuerungsinstrumentarium ist seit Jahrzehnten Zielscheibe sowohl wissenschaftlicher als auch aus der Praxis stammender Kritiken. Die vielfältigen, diffusen Kritiken bewegen sich von differenzierter Skepsis hinsichtlich der rechtlichen Leistungsfähigkeit bis hin zur fundamentalen Ablehnung staatlicher Eingriffe in die Gesellschaft. Seit den siebziger Jahren ist immer wieder das Aufkommen neuer Leitbilder und Reformbewegungen zu verzeichnen, welche nicht ohne Einfluss auf die Regulierungsarchitekturen und ihr Produktions- und Leistungsprofil blieben.

Der folgende Abschnitt thematisiert den Wandel des regulierungspolitischen Leitbildes, der im vergangenen Jahrzehnt eine internationale Diffusion der Reformaktivitäten induziert hat. Im Anschluss werden die Kritiken an der Command-and-Control-Regulierung, die von den neuen Leitbildern und Reformagenden aufgegriffen werden, in einer überblicksartigen Darstellung systematisiert und dargestellt. Mit der Regulierungskritik werden die Problemlage der Überregulierung und die Grenzen des Instruments CaC-Regulierung dargestellt, sowie Kompensations- und Ergänzungsmöglichkeiten durch alternative Steuerungsformen herausgearbeitet.

2.1 Der Wandel regulierungspolitischer Leitbilder durch Diffusion – besser und smarter?

Das regulierungspolitische Leitbild hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten einen fundamentalen Wandel erfahren. Bis in die neunziger Jahre herrschte ein deregulatorisches Paradigma vor (vgl. Ogus 1994: 11; Baldwin/Cave 1999: 23). Auslöser dieser diffundierenden Deregulierungswelle waren vor allem die Kritiken an staatlicher Wirtschaftstätigkeit in den Netzwerkindustrien, am keynesianischen Wohlfahrtsstaat und staatlichen Marktinterventionen sowie eine wahrgenommene Überregulierung, die als vermeintliche Ursache von Wachstumschwächen in den Industrienationen betrachtet wurden. Die Deregulierungsreformen erwiesen sich jedoch als diffus und im Zuge des „freer market, more rules“-Paradoxons als widersprüchlich. Zwar waren jene Reformen vom Grundton regulierungsskeptisch, doch statt einer konsequenten Deregulierung (Normreduktion – Deregulierung i. e. S.) stellten sie Kombinationen aus Marktliberalisierung und Reregulierung (Privatisierungsfolgenrecht) dar, die je nach Staat und Sektor variierten (vgl. Vogel 1996: 16 ff.). Vogel (1996: 1) hat diese Reformbewegung zutreffend als „the deregulation revolution that wasn't“ bezeichnet, die im Nachhinein vielmehr einer Reorganisation des Staates und regulativer Kontrolle über die Wirtschaft gleichkommt (vgl. Vogel 1996: 16 ff.; auch Döhler 2006). Jener sich sektoral abzeichnende Aufgaben- und Organisationswandel des Staates wurde später mit den Labels „regulatory state“ (vgl. Majone 1997) und Gewährleistungsstaat versehen und diskutiert (vgl. Schuppert 2005; Hoffmann-Riem 2006; Überblick bei Döhler 2006: 208 ff.).

Seit Mitte der neunziger Jahre scheint BR das ambivalente Deregulierungsleitbild zu überwinden und die Ziele unrealistischer Deregulierungsreformen mit anderen Mitteln zu erreichen. Die Ursprünge dieses Leitbildes, das sich in vielen nationalen Reformagenden widerspiegelt, sind nicht eindeutig und einheitlich nachzuzeichnen. Es soll jedoch anhand von drei Promotoren dieses Agenda-Typus versucht werden, die dahinter stehenden Ziele und Ideen aufzuzeigen. Die programmatische Entwicklung wurde durch diese drei Promotoren nachhaltig geprägt. So erwuchs Großbritanniens BR-Programm „aus der Asche der deregulatorischen Politiken“ der Thatcher-Ära und kam 1997 mit dem Regierungswechsel zu Blairs Labour-Party auf die Agenda (vgl. Baldwin 2007: 27; Weatherill 2007: 1). Das dortige politische (Selbst)Verständnis von BR in Abgrenzung zu Deregulierung speist sich aus der Erkenntnis, dass gute Regulierung notwendig ist, und nur schlechte Regulierung eine Belastung für Wirtschaft und Gesellschaft darstellt (vgl. Baldwin 2007: 27). Ziel dieser neuen Rhetorik war es, einen ausgeglichenen und weniger ideologisierten Ansatz als Deregulierung zu signalisieren (vgl. Weatherill 2007: 2). Auch auf EU-Ebene, welche für einen Großteil der Regulierungen verantwortlich ist, hat sich die britische Regierung früh als Promoter eines regulierungspolitischen Wandels eingesetzt (vgl. Radaelli 2007a: 192). Die OECD hingegen als transnationaler Promoter griff das Thema Regulierungsreform Mitte der neunziger Jahre als Ableger ihres Puma-Programms auf (vgl. Lodge 2005: 651). Durch die OECD-Angebote nach Lösungen auf

nationale Regulierungsprobleme entwickelte sich in der Folgezeit eine zunehmende Nachfrage nach den Beratungsleistungen und Policy-Empfehlungen der OECD unter den Mitgliedsstaaten (vgl. Lodge 2005: 651 ff.). Auf EU-Ebene dagegen erwiesen sich Wettbewerbsfähigkeit, „good governance“-Erwägungen und das Prinzip nachhaltiger Entwicklung in der Umweltpolitik als Triebkräfte für BR (vgl. Löfstedt 2004; Mandelkern 2002). Die Europäische Kommission räumt ihrer im Jahr 2002 unter der Präsidentschaft Prodis initiierten BR-Programmatik hohe Bedeutung ein. Insbesondere die Barroso-Kommission, die im Rahmen der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie einen marktorientierten Kurs verfolgt, hat die Agenda seit ihrem Amtsantritt in 2004 intensiviert und modifiziert (vgl. Radaelli 2007a; Löfstedt 2007; Paul 2007: 5 f.).

Durch die Reformaktivitäten auf transnationaler Ebene ist ein normativer Diskurs und isomorphistischer Modernisierungsdruck entstanden (vgl. Radaelli 2005; grundlegend DiMaggio/Powell 1983: 150 ff.), der die Mehrheit der OECD- und EU-Staaten bewegt hat, die Agenda zu imitieren und eigene Reformprogramme zu initiieren. Für die Einzelstaaten stellt dieser Policy-Transfer durch die zum Teil nur oberflächliche Adaption der normativ modernen „good practices“ (vgl. Radaelli 2005: 930) vornehmlich eine Legitimationsquelle im internationalen Vergleich dar (vgl. Lodge 2005; generell Entkopplung/Rationalitätsmythen bei Meyer/Rowan 1977: 343 ff.). Als weiterer Treiber für die Verbreitung dieses Reformansatzes sind insbesondere für Deutschland informelle Policy-Netzwerke aus Think Tanks, Consulting-Unternehmen und parteiübergreifenden (Wirtschafts)Politikern anzuführen (vgl. Jantz 2008: 13 f.). Über ihre unterschiedlichen Einflusskanäle haben diese entscheidend dazu beigetragen, dass das SKM auf die politische Agenda gesetzt wurde.

Die Ziele und die Essenz dieses diffundierenden Reformtypus lassen sich wie folgt beschreiben. Radaelli (2007a: 190) bezeichnet BR als Sammelbegriff für „a large set of policy instruments and programmes to enhance the capacity of institutions to provide high-quality regulation.“ BR-Programme sind „Toolkits“ aus verschiedenen Instrumenten (v. a. SKM, RIA, Konsultationen, benefit-cost analysis BCA, simplification), deren Zusammensetzung von Land zu Land variiert (Radaelli 2007b: 3; auch Wegrich 2005). Bei genauer Betrachtung ist dabei zunächst eine „diffusion without convergence“ zu konstatieren, wonach die Instrumente vom jeweiligen politischen Kontext geprägt sind (vgl. Radaelli 2005). Da BR als Toolkit eine programmatische Offenheit und flexible Schwerpunktsetzung ermöglicht, können die Programme als Antworten auf unterschiedliche nationale Regulierungsprobleme betrachtet werden (vgl. Radaelli 2004: 734). Die nationalen Programme vereint dabei, dass sie eine Meta-Regulierung verkörpern: Politisch-administrative Akteure „are constrained by the presence of institutional rules that discipline the life-cycle of regulation“ (Radaelli 2007b: 3). Meta-Regulierung als „regulation inside government“ (vgl. Hood/Scott/James et al. 1999) legt den Fokus „on how rules are governed“ (Radaelli 2007b: 3). Diesem Typus Regulierung liegt die

Paradoxie zugrunde, „that if a country wants a leaner regulatory environment, it has to increase the number of meta-rules“ (Radaelli 2007b: 3).

Wie den deregulatorischen Reformen wohnt auch BR eine Grundskepsis gegenüber staatlicher CaC-Regulierung inne. Dieser Reformtypus setzt jedoch nicht bei der Regeleliminierung an, sondern der Etablierung übergreifender Steuerungs- und Kontrollmechanismen im Steuerungszentrum regulativer Politik, dem politisch-administrativen System (Kulturwandel durch institutionalisierten Zwang) (vgl. zu Meta-Policies Dror 1971: 74). Die Akteure werden selber durch institutionalisierte Auseinandersetzung mit der Regelungsmaterie reguliert, was die Regelungsqualität erhöhen soll, die neben Effektivität vor allem zunehmend auf politischer Ebene mit wirtschaftsfreundlichen Effizienzaspekten definiert wird (vgl. Radaelli 2007: 203 f.; Löfsstedt 2007). BR gibt somit nicht staatliche Steuerungs- und Interventionsversuche auf, doch versucht diese durch systematische Folgen- und Kostenabschätzung sowie Alternativensuche effizienter und effektiver zu gestalten:

„The challenge for government is to ensure that the regulations and instruments [...] are both effective and efficient: Effective in the sense that they resolve the problem they were introduced to address; and efficient in the sense that they minimise both the direct compliance costs [...] and other [...] which may be imposed to the public.“ (OECD 2006: 4)

Ein Paralleldiskurs, der nicht unerwähnt bleiben sollte, ist jener um „Smart Regulation.“ Die Leitidee ist vor dem Hintergrund der Deregulierungsreformen entstanden und ist als konstruktiver Alternativdiskurs zu sehen (vgl. Ayres/Braithwaite 1992: 7 ff.). Smart Regulation zielt auf das Regulierungsdesign, wobei ein Policy-Mix präferiert wird. Privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure werden aufgrund begrenzter staatlicher Regulierungskapazitäten und zur Erhöhung der Regelungsakzeptanz als Kooperationspartner und potentielle Ersatzregulierer (durch deren „empowerment“) betrachtet (vgl. Morgan/Yeung 2007: 125 f.). Generell geht der Ansatz davon aus, dass die variable Kombination verschiedener Steuerungsinstrumente und Regulierungsinstitutionen zur Erhöhung regulativer Effizienz und Problemlösungsfähigkeit beiträgt (vgl. Gunningham/Grabovsky 1998: 422 ff.). Smart Regulation greift auf die Idee responsiver Regulierung zurück, die eine kooperative, flexible Verwaltungsführung vorsieht. Die Interventions- und Sanktionsintensität beim Regelvollzug hängt von der Kooperations- und Befolgungsbereitschaft der Regulierten und dem Erfolg der vorherigen, zunächst weniger intensiven Vollzugsstrategie ab (vgl. Ayres/Braithwaite 1992: 35 ff.; Baldwin/Black 2007). Die Befürworter dieses Leitbilds begründen ihrerseits Kritikpunkte an BR und versuchen dessen Perspektive zu erweitern (vgl. z. B. Baldwin 2005). So wird argumentiert, dass BR durch seine Instrumente Fehlanreize setzt, da diese den Rückgriff auf CaC-Techniken verstetigen, anstatt die Suche nach „smarten“, weicheren Alternativen zu fördern (vgl. Baldwin 2007: 34 ff.).

Indirekten Zuspruch erhält diese Kritik durch Radaellis¹³ Feststellung (vgl. 2007a; 2007b) einer europaweiten programmatischen Verengung auf Wettbewerbsfähigkeit und instrumentellen SKM-Fokussierung. Radaelli warnt vor dieser Entwicklung, da die Agenda weiterreichende Potentiale als Bürokratieabbau bietet und daher eine breitere Perspektive einnehmen sollte.¹⁴ Auch für Deutschland lässt sich dieser Prozess nachzeichnen. So konzentriert sich das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung auf das SKM und den primär wirtschaftsbezogenen Bürokratieabbau (vgl. BReg 2006).¹⁵ Das Ziel ganzheitlich besserer Regulierung gerät bei dieser instrumentellen Verengung jedoch in den Hintergrund. Baldwin (vgl. 2007: 38 ff.; auch Helm 2006: 176 f.) wiederum weist auf die ineffektive, nicht zwangsläufig zielführende Methodik des SKM hin. Vom Tenor bleibt auch Smart Regulation regulierungskritisch. Ähnlich wie BR strebt es nach Win-Win-Ergebnissen für Regulierer und Regulierte (vgl. Morgan/Yeung 2007: 125), indem inhaltliche Befolgungskosten ganzheitlich gesenkt und staatliche Steuerungskapazitäten erhöht werden sollen. Smart Regulation ist insofern eine konstruktive Ergänzung zu BR, indem die Potentiale nicht-staatlicher Akteure und der Beitrag kooperativer, hybrider Regulierungsformen betont werden (vgl. Gunningham/Grabovsky 1998; Ayres/Braithwaite 1992), so dass es für diese Abhandlung ein hochrelevantes Leitbild darstellt. Anders als BR wurden smarte und responsive Regulierungstechniken nicht in Reinform implementiert. Man findet sie lediglich partiell vor, vornehmlich in den angloamerikanischen Staaten (UK, AUS, CAN).¹⁶ Smart Regulation bleibt vorerst in weiten Teilen auf den akademischen Diskurs beschränkt.

Fasst man die beiden Leitbilder zusammen, lehnen sie den unrealistischen, deregulatorischen Steuerungsverzicht ab. Sie zielen auf systematische Qualitätssteigerung ab, um erwünschte Nutzenwirkungen staatlicher Gestaltung zu maximieren und nicht intendierte Effekte wie Inflexibilität und Kosten zu minimieren. Die Ansätze sind vorausschauende (proaktive) Querschnittspolitiken. BR erweist sich durch intraadministrative Regulierung als rigider sowie Steuerungssubjekt-bezogen und bleibt daher weitestgehend auf CaC-Regulierung beschränkt. Smart Regulation hingegen präferiert einen Policy-Mix, staatlich-private Kooperation und regulative Alternativen. Die folgende Abbildung 2 gibt einen abschließenden Überblick über die diskutierten Reformleitbilder und ihre praktischen Erscheinungsformen.

¹³ Damit sei nicht gesagt, dass Radaelli ein öffentlicher Befürworter von Smart Regulation ist.

¹⁴ Radaelli (vgl. 2007a) führt dies auf die veränderte Lissabon-Strategie und wandelnde Problempertzeption zurück, wonach zunehmend Wettbewerbsdruck auf Europa lastet. Das SKM ist deshalb gefragt, weil aufwändigere Ansätze gescheitert sind. Gleichzeitig warnt er vor dieser Verengung, da die unterstellte wachstumsfördernde Wirkung dieses Ansatzes nicht nachgewiesen ist und die eigentlichen Chancen von BR im guten Regieren und politischer Kontrolle liegen (vgl. Radaelli 2007b).

¹⁵ Dazu sollte erwähnt werden, dass in Deutschland auch zuvor keine breit angelegte, systematische BR-Programmatik mit entsprechendem politischem Rückhalt existierte, und sich die Reformaktivitäten und der Instrumenteneinsatz als gering erwiesen (vgl. OECD 2004).

¹⁶ Responsive Regulierungsansätze findet man in sektoralen Regulierungsregimes (bspw. Lebensmittel- und Anlagensicherheit, Finanzwirtschaft), wo risikobasierte Kontrolltechniken zum Einsatz kommen (vgl. dazu Baldwin/Black 2007).

Abbildung 2: Leitbilder und Erscheinungsformen der Regulierungsreformen

	“Reaktiver Typ” und sektorale Politiken	“Proaktiver Typ” und Querschnittpolitiken
Traditionelle, regelbasierte Regulierung: Abbau von Regulierung bzw. Strukturierung des Regulierungsprozesses („regulation inside government“)	<p>„Deregulierung“</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konsequente Reduktion bestehender Gesetze • Regelvereinfachung („simplification“) • Zurückdrängung des Staates durch Privatisierung und Vermarktlichung vormals staatlicher Betriebe und Industrien • Effizienz als Reformziel • Marktfokus („Allokation anstelle von politischer Steuerung“) 	<p>„Better Regulation“</p> <ul style="list-style-type: none"> • Metaregulierung zur Strukturierung des Gesetzgebungsprozesses • Instrumenten- und prozessbasiert (z. B. RIA, SKM, BCA, sunset legislation, Konsultationen) • Bürokratieabbau, Ex-ante-Abschätzungsverfahren sowie Ex-Post-Verfahren zur Qualitätssicherung und Verbesserung des Regulierungsbestands • Einführung einer neuen Regulierungskultur („Kulturwandel“) • Zentrale Institutionalisierung von „watchdogs“ und oversight bodies • Verbesserung der regulativen Effizienz und Effektivität
Neue Regulierungsformen: Innovative regulative Steuerungsformen, Institutionen und Kontrollmittel	<p>„Re-Regulierung“</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diffuse neue Steuerungsbedürfnisse durch neue Märkte und Technologien • Reaktion auf Privatisierung („Privatisierungsfolgerecht“) • Reorganisation und administrativer Wandel: unabhängige Regulierungsagenturen als bevorzugter Verwaltungstypus • Neuer regulativer Raum und Technologien: Einsatz von IKT-Technologien für regulative Zwecke • public private partnerships (PPP) 	<p>„Smart Regulation“</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung des Regulierungsdesigns (“Win-Win-Outcomes”, höhere Wirksamkeit und ganzheitliche Befolgungskostenreduktion) • responsiver und flexibler Vollzugstil • kooperative Verwaltung und weichere Formen der Regulierung • Instrumentenmix und hybride Steuerungsformen • Befähigung (“empowerment”) – Nutzung privatwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ressourcen (“governance”) • Förderung von selbstregulativen Arrangements • Schwerpunkt auf “social regulation“ (v. a. Arbeit, Soziales, Umwelt, auch Finanzen)

Quelle: eigene Darstellung mit Grundzügen von Hansen/Pedersen 2006: 333

Die sich in der Debatte um Smart Regulation widerspiegelnden, interdisziplinären Kritiken an CaC-Regulierung sollen im Folgenden in Tiefe behandelt werden.

2.2 Command-and-Control-Regulierung – eine mehrdimensionale Kritik am dominanten Steuerungsinstrument des Staates

Mit der Regulierungskritik wird auf Ursachen für die vermeintliche Krise und mangelnde Leistungsfähigkeit des von den Policy-Makern präferierten Instrumentariums regulativer Politik eingegangen. Es wird ein Überblick über den Erkenntnisstand gegeben, sowie Gründe für unproduktive Regulierung herausgearbeitet. Ferner wird für das weitere Vorgehen „ausgelotet“, inwiefern alternative Regulierungsformen Schwachstellen von CaC kompensieren könnten.

Mit Blick auf die Erkenntnisinteressen erscheinen vor allem politisch-administrative, strukturell-organisatorische und steuerungstheoretische Kritiken relevant. Die Darstellung kann und soll nicht den Anspruch auf Vollständigkeit haben. Sie dient vielmehr der Skizzierung von ernst zu nehmenden Problemen regulativer Politik und deren Konsequenzen. Erwähnenswert ist die Tatsache, dass Regulierungskritik als „Meta-Verwaltungspolitik“ klassische Themen der Bürokratiekritik und Verwaltungsmodernisierung aufgreift und grundsätzlich Modernisierungsdiskurse zusammenführt, statt wirklich neue zu begründen.

2.2.1 Politisch-administrative Regulierungskritik

Die politisch-administrative Ebene bezieht sich auf die Normensetzung und -produktion. Von Interesse sind die dem politischen und dem inneradministrativen Regulierungsprozess zugrunde liegenden kontraproduktiven Rationalitäten und Kulturen. Es muss darauf verwiesen werden, dass die politische und administrative Ebene nicht endgültig zu trennen sind. Dies ergibt sich aus der Erkenntnis, dass die idealtypische Weber'sche und NPM-Vorstellung einer Dichotomie zwischen Verwaltung und Politik aufgrund der Verflechtung und Politisierung der Verwaltung aufzugeben ist (vgl. Smeddinck/Tils 2002: 298 ff.; Bogumil/Jann 2005: 160 ff.). Übermäßige Regulierung ist eine Koproduktion der politischen und administrativen Ebene (vgl. Bogumil/Jann 2005: 126). Dennoch sind jeweilig kontraproduktive Faktoren identifizierbar, die auf die politische und administrative Ebene sowie auf institutionelle Charakteristika des deutschen politisch-administrativen Systems zurückzuführen sind und folgend dargestellt werden. Während die politische Dimension hauptsächlich die Entscheidungsebene („Wird reguliert, was wird reguliert?“) betrachtet, thematisiert die administrative Kritik den Rechtsetzungsprozess innerhalb staatlicher Bürokratien und die regulative Ausgestaltung und Umsetzung („Wie wird reguliert?“) (vgl. Jann 2004b, 2005; generell Ellwein 1994: 59).

2.2.1.1 Die politische Ebene als Grundsatzdebatte der Regulierungskritik

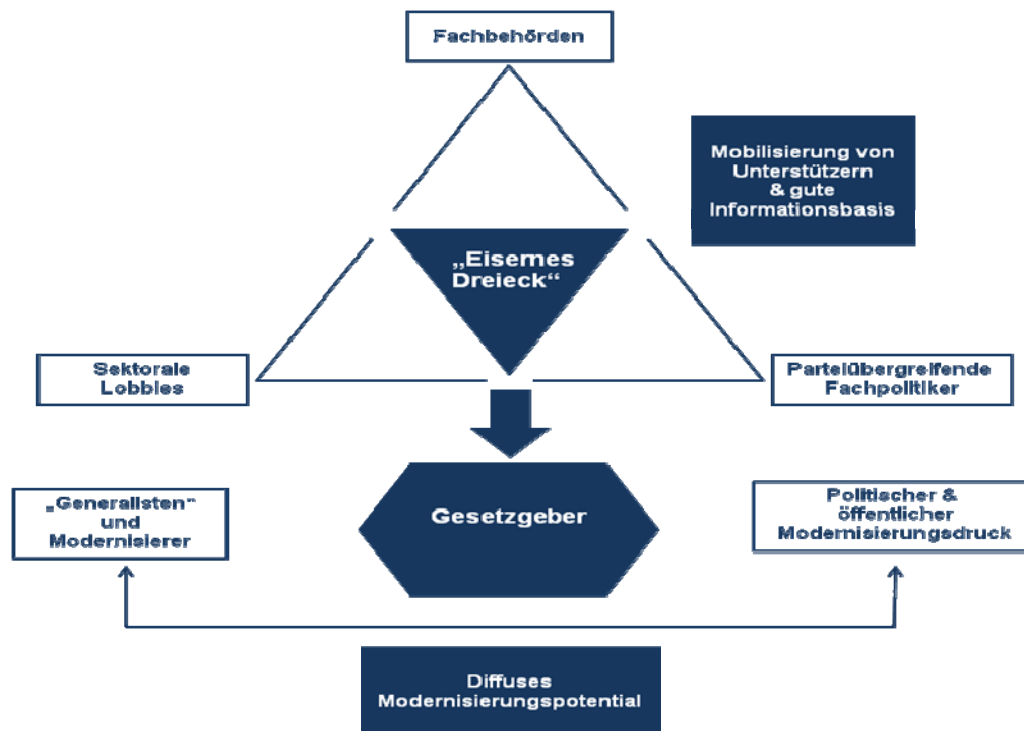
In Anlehnung an Jann (vgl. 2004b, 2005), der die politische Regulierungsebene als einen Entstehungsort von Bürokratisierung und Überregulierung ausmacht, soll im Folgenden die politisch motivierte Gesetzesflut thematisiert werden. Die politische Regulierungskritik wirft damit die Grundsatzfrage auf, ob überhaupt immer reguliert werden muss, oder sich das Ziel mit anderen Mitteln oder gar ohne Intervention erreichen ließe. Da mit jeder Intervention der Gesellschaft ein Stückweit Selbstentscheidungsmöglichkeiten genommen werden und Regulierung auf einem fiktiven Eingriffskontinuum den höchsten, freiheitsbeschränkenden Grad einnimmt sowie ferner Kosten erzeugt, müsste diese Interventionsform eigentlich das „last resort“ darstellen. Dennoch stellt Regulierung das dominante politische Interventionsinstrumentarium dar (vgl. Mayntz 1979; Voigt 1983; OECD 2004). Einige Quellen sprechen in diesem Zusammen-

hang gar von einer „regulativen Inflation“ in den vergangenen zwei Jahrzehnten (vgl. z. B. OECD 1997b: 197 ff.).¹⁷

Der Frage, „ob reguliert werden muss“, widmet sich bekanntlich, zumindest formell, die GFA als Bestandteil der Gesetzesbegründung (vgl. Böhret/Konzendorf 2000; BMI 2006). Unabhängig der Existenz solcher Prüfungspflichten verdeutlicht die politische Regulierungsebene, dass insbesondere ein vermeintlich durch GFA und andere Methoden induziertes, transparentes „evidence-based policy making“ politischen Rationalitäten unterliegt und in der „black box“ politischer Verhandlungen untergeht und daher de facto schwer möglich ist. Mayntz (1980: 19) führt als Ursache für übermäßige Regulierung „dysfunktionale Mechanismen“ an, welche aus „menschlichen Verhaltensdispositionen unter spezifischen organisatorischen oder institutionellen Rahmenbedingungen“ entstehen. Die Gründe für diese Mechanismen sind vielfältig, doch sind diese durch rationale (Eigen)Interessen gesteuert. Anzuführen sind politische Opportunitäten durch persönliche oder parteipolitische (Wettbewerbs)Profilierung (Mayntz 1980: 19), der Einfluss von Lobbygruppen, die sich durch Regulierung zu schützen versuchen, oder auch die einflussreichen, regulierungsinteressierten „Eisernen Dreiecke“ in Form informeller Koalitionen aus parteiübergreifenden Fachpolitikern, Fachbehörden und Lobbies (Jann 2005; Jann/Wegrich 2005). Reformfreundliche Generalisten stehen einem schnell zu mobilisierenden, resistenten und gut informierten Widerstandspotential von Vertretern sektoraler Regulierungsinteressen gegenüber, was Deregulierungs- und Entbürokratisierungsinitiativen scheitern lässt oder zumindest deutlich erschwert (vgl. Wegrich et al. 2005: 13 ff.; Jann/Wegrich/Tiessen 2007: 54). Die folgende Abbildung 3 illustriert vereinfacht die Akteurs- und Interessenkonstellation der „Generalisten-Spezialisten-Problematik.“

¹⁷ Es soll keineswegs unterstellt werden, dass die Anzahl der Gesetze und deren Anstieg („regulative Inflation“) als alleiniger Indikator für die Qualität von Regulierung oder den Grad der Bürokratisierung ist. Es treten immer neue Regelungsfelder, wie bspw. durch den Einsatz neuer Technologien, das Aufkommen neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten, sozialstaatliche Programme oder Subventionen auf, die einen regulativen Eingriff erforderlich machen können.

Abbildung 3: Generalisten vs. Spezialisten – „Eiserne Dreiecke“ als Reformblockaden



Quelle: eigene Darstellung nach Jann 2005; Wegrich et al. 2005

Ein weiterer Fall, der die regulierungspolitische Kritik tangiert, ist die Regulierung von Risiken bzw. medienwirksamen Einzelfallereignissen (vgl. Jann/Wegrich/Tiessen 2007: 41). Unerwartet eintretende, medienwirksame Unfälle, Sicherheitslücken oder Skandale in Rechtsbereichen, in denen sich das ohnehin bereits dichte Regelwerk als zuverlässig und risikominimierend erwiesen hat, sind nachfolgend Gegenstand politischer Debatten und dem Druck der Öffentlichkeit ausgesetzt.¹⁸ Die folgenden politischen Entscheidungsprozesse verlaufen nach einem garbage can-Muster, indem dort Teilnehmer anzutreffen sind, die sich profilieren und eine gewichtige Rolle spielen möchten (vgl. March/Olsen 1994). Politiker versuchen vielfach den Bürgern und letztlich vor allem sich im Sinne rationalistischer Public Choice-Ansätze (vgl. Downs 1968) für die eigene Wiederwahl durch schärfere Gesetze etwas Gutes zu tun. Der statistische Einzelfall des „regulatory failure“, der ebenso durch menschliches Versagen ausgelöst worden sein kann, wird zum Normalfall und bestehende Regeln zum Reformfall erklärt. Paternalistisch anmutende, regulative Gegenmaßnahmen sind öffentlich wie politisch äußerst populär, erweisen sich jedoch lediglich als situative „Schmerztherapie“ für den Einzelfall. Von Nachhaltigkeit kann keine Rede sein, da Aktionismus im Zuge von Wahrnehmungsjunkturen vielfach kontraproduktiv ist, indem die Gesellschaft den Preis mit Beschränkung individuel-

¹⁸ Als prominentes Beispiel sei der tragische Unfall des Einsturzes einer Eissporthalle in Bad Reichenhall 2006 angeführt. Obwohl sich das deutsche Baurecht und die Kontrollmechanismen zuvor als sicher erwiesen hatten, kamen umgehend Forderungen nach dessen Verschärfung auf. Die Politik hat diesem Druck zu diesem Zeitpunkt (ausnahmsweise) trotz vieler Debatten Stand gehalten.

ler Freiheiten, mehr Bürokratie und volkswirtschaftlichen Mehrkosten zu tragen hat. Breyer (vgl. 1993) hat die gesellschaftlichen Risiken anhaftende Regulierungsproblematik trefflich metaphorisch als „Teufelskreis“ aus öffentlicher Wahrnehmung, parlamentarischer Reaktion mit Regelungsbeschluss und darauf folgenden neuen Unsicherheiten im Regulierungsprozess bezeichnet. Regulierung kann und wird nie alle Risiken beseitigen. Der Preis, den die Gesellschaft für die erhoffte, weitere Absenkung des Risikoeintritts bezahlt ist hoch, und ein neuer regulativer Lösungsansatz kann indes neue Risiken bergen (vgl. Sunstein 2007). Die Überregulierungstendenz, die am Extrembeispiel von Risiken besonders zur Geltung kommt, kann neben politischen Opportunitäten maßgeblich mit soziokulturellen Faktoren erklärt werden. So konstatiert Jann (2006): „Wir können in Deutschland [...] ganz schlecht mit Unsicherheit umgehen.“ Risiko- und Unsicherheitsvermeidung (risk and uncertainty avoidance) sind kulturelle Wertausprägungen, die in Deutschland stärker ausgeprägt sind als in vielen anderen Staaten (vgl. Hofstede/Hofstede 2004: 164 ff.; Jann 2002b).

Die regulierungspolitische Kritik hat neben der quantitativen („zu viel Regulierung“) auch eine qualitative Dimension. Der zumindest teilweise unnötige Zeitdruck im Gesetzgebungsverfahren führt zu qualitativen Einbußen beim Endprodukt Gesetz (vgl. Karpen/Breutz/Nünke 2007: 9). Der Zeitdruck im Verfahren ist Folge des bargaining unter Koalitionspartnern, bei dem ein Gesetzespaket gegen ein anderes getauscht wird. Diese dezisionistische Gesetzgebungspraktik war insbesondere in der gesetzgeberisch sehr aktiven Anfangsphase der Großen Koalition zu konstatieren, als maßgebliche Änderungen an Reformprojekten, wie dem Gesetzliche Krankenversicherungs-Wettbewerbsstärkungsgesetz (GKV-WSG), unter Zeitdruck eingebracht und beschlossen wurden (vgl. Karpen/Breutz/Nünke 2007: 9 f.). Dass eine GFA, Alternativenprüfung oder eine ausreichende Qualitätssicherung bei der Gesetzgebung unter solchen Umständen stattfindet, darf bezweifelt werden. Vielmehr sind die Gesetze Tauschmasse im politischen Prozess und die Normierung vor der Alternativenprüfung beschlossene Sache. Folgende Abbildung 4 fasst die Problemlage des politischen Regulierungsprozesses und potentiell kontraproduktive Einflussfaktoren zusammen.

Abbildung 4: Ursachen von Überregulierung im regulierungspolitischen Prozess

Quelle: eigene Darstellung

Die politische Regulierungsdimension dient vor allem der Darstellung einer übergreifenden Restriktion für Regulierungsreformen aufgrund politischer Widerstände sowie der Erklärung des Bestands unnötiger Regelungen. Regulierung ist eine rein politische Intervention. Man sollte sich daher nicht der Illusion hingeben, dass alternative Regulierung problemlos einzusetzen wäre. Bei bestehenden regulativen Regimen kann von einer interessengestützten, institutionalisierten Trägheit gesprochen werden, die nur schwer für Reformen und Innovationen aufzubrechen ist.

Die Kritik an der politischen Regulierung darf nicht als Systemkritik missinterpretiert werden. Regulierung als gesetzgeberischer Ausdruck repräsentativ-demokratischer Selbstbestimmung ist und sollte auch immer politisch sein.¹⁹ Doch wenn viele Regulierungen dem ökonomischen Schutz weniger (vgl. Stigler 1971), der Befriedigung kurzfristig wahrgenommener Probleme oder zur politischen Profilierung dienen, ist dies mitunter kontraproduktiv. Bei diesem Komplex handelt es sich um eine rein politische, sich der rationalen Regulierungskritik entziehende Überregulierung. Diese Form der Überregulierung ist irrational, man kann ihr folglich auch mit BR-Instrumenten wenig gerecht werden (vgl. Jann 2005; Jann/Wegrich 2005). Regulierung und seine Reform sind keine technokratisch-instrumentellen, sondern in jedem Fall hochpolitische Angelegenheiten (vgl. auch Kritik von Radaelli 2007b: 6 ff.). Der von BR-Politiken anvisierte „Regulierungskulturwandel“ ist nur über mehrheitliche Unterstützung und Verankerung

¹⁹ Regulierung und ihre Reform sind auch dann politisch, wenn als „unpolitisch“ bezeichnete Instrumente, wie das SKM, zum Einsatz kommen. Die politische Dimension kommt besonders dann zum Vorschein, wenn es um konkrete, selbst minimale, Einschnitte und Veränderungen, wie beim Abbau und der Vereinfachung von IPs geht (vgl. auch Jann/Jantz 2008: 61).

auf der politischen Ebene zu erreichen. Dieser Aspekt scheint in der gegenwärtigen Diskussion um Regulierungsmanagement (vgl. OECD 2007) unterzugehen.

2.2.1.2 Bürokratisch-administrative Regulierungskritik: Quantitative und qualitative Aspekte

Wie bereits dargelegt, thematisiert die administrative Regulierungskritik den Rechtssetzungsprozess innerhalb staatlicher Behörden. Die administrativ-bürokratische Ebene von Regulierung ist aufgrund der Dominanz administrativer Rechtsetzung und des Vollzugs durch nachgeordnete Behörden entscheidend (vgl. Fliedner 2006; auch Mayntz 1980). In einer exekutiv dominierten, parlamentarischen Demokratie wie der Bundesrepublik Deutschland werden nahezu 90 Prozent der vom Bundestag verabschiedeten Gesetze von den Bundesministerien erarbeitet (Fliedner 2006: 42; Bogumil/Jann 2005: 126). Der Verwaltung stehen somit trotz ihrer politischen Gebundenheit aufgrund der Dominanz exekutiver Gesetzesinitiativen und ministeriellen Fachwissens gegenüber der Politik kompetitive Vorteile und folglich gestalterische Spielräume im Sinne einer Vorentscheidungsmacht zur Verfügung (vgl. z. B. Smeddinck/Tils 2002; Mayntz 1982: 187 ff.; Ogus 1994: 68; Croley 1998).

Die bürokratieskeptische Regulierungskritik stellt nicht die Weber'schen Strukturmerkmale bürokratischer Organisationen zur Disposition, die im Kern Formalisierung und Hierarchie bedeuten²⁰ (vgl. Mayntz 1980: 2; auch Kieser 2006: 73 ff.), sondern kritisiert lediglich deren spezifische Ausgestaltung. Es geht nicht um Bürokratie und ihre grundsätzlichen Merkmale als Organisationsform per se, sondern um den „pathologischen Zustand der Überbürokratisierung“ durch überhöhte Regelbindung und Hierarchie (vgl. Wittkämper 1982: 4; Mayntz 1980: 5). Das Augenmerk richtet sich auf dysfunktionale Nebeneffekte, kontraproduktive Verhaltensweisen und verwaltungskulturelle Aspekte funktional differenzierter Bürokratien (vgl. Mayntz 1980: 2 ff.). Dazu unterscheidet Mayntz (vgl. 1980: 6 ff.) drei Ebenen der Regelungsinintensität: Den Umfang aller Regelungen, die Dichte in einem Bereich und Genauigkeit bzw. Tiefe innerhalb der Normen. Erstere Dimension erweist sich wegen ihrer aggregierten Perspektive und im internationalen Vergleich aufgrund unterschiedlicher Rechtsstrukturen als wenig aussagekräftig (vgl. Jann/Wegrich/Tiessen 2007: 35 f.). Ebenso wird diese Dimension durch den regelmäßigen Anstieg des Gesetzesbestandes infolge der hohen Frequenz an Änderungsgesetzen verzerrt (vgl. Jann/Wegrich/Tiessen 2007: 37). Die vielen Rechtsnovellierungen machen den Rechtsbestand jedoch unübersichtlich und gar intransparent.²¹

²⁰ Differenziert man die Kernbestandteile bürokratischer Strukturen aus, lassen sich weiter die Trennung von Amt und Person, Professionalisierung, Arbeitsteilung und Spezialisierung, Autoritätshierarchie, Regelgebundenheit sowie Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit anführen (Bogumil/Jann 2005: 115).

²¹ Karpen/Breutz/Nünke (vgl. 2007: 15) weisen daraufhin, dass auf Bundesebene gegenwärtig wenig unternommen wird, den legislativen Bestand durch Rechtsbereinigung, E-Government, Sunset- oder Evaluationsklauseln unter Kontrolle zu halten.

Auch wenn der Gesamtbestand an Normen wenig Anlass zu konkreter Kritik bietet, lassen sich dennoch anhand der analytischen Ebenen der Regelungsintensität gewisse Dispositionen aufzeigen. Hinsichtlich des Regelungsumfangs lässt sich eine Instrumentenpräferenz der Policy-Maker für CaC anführen, die auf der schlichten, instrumentellen Einfachheit („command and control“), Gewohnheit und damit erhoffter Rechtssicherheit als Ursachen beruhen (vgl. Mayntz 1979: 64). Eine hohe Regelungsintensität wird in Deutschland generell durch die exekutivföderale Arbeitsteilung, um die gesetzgeberische Intention zu konservieren und den Vollzug qua zusätzlicher Normierung auszugestalten, gefördert oder gar induziert (vgl. Jann/Wegrich/Tiessen 2007: 36; OECD 2004: 26). Mayntz (vgl. 1980: 81) spricht gar von einem Misstrauen der regulierenden gegenüber der vollziehenden Ebene.

Neben den föderal-institutionellen Auslösern ist eine allgemeine Perfektionierungs- und Detaillierungstendenz bei der einzelnen Normenausgestaltung und den verschiedenen Regelungsbereichen festzustellen. Dieser fortschreitenden Differenzierung liegt ein Erfahrungs- und Lernprozess durch die Anwendung bestehender Normen zugrunde (vgl. Mayntz 1979: 65). Zusätzliche Regelungen werden als Absicherungsmittel genutzt, um sich gegenüber allen Eventualitäten – v. a. potentiellen Widerständen, Sonderfällen und Korrekturen – abzusichern (vgl. Mayntz 1979: 65, 1980: 80 ff.). Ebenso liegt in Politik und Verwaltung häufig die steuerungsparadigmatische Annahme zugrunde, dass eine höhere Regelungstiefe- und -dichte eine zielsicherere Verhaltenssteuerung bewirkt (vgl. Mayntz 1979: 65). Nun ist eine hohe Regelungsintensität nicht generell als schlecht oder teuer einzustufen, denn sie erzeugt in Maßen Rechtssicherheit. Doch verdeutlichen die Erkenntnisse der Implementationsforschung, dass eine zunehmende Regelungsspezialisierung und –verdichtung nur scheinbar den staatlichen Steuerungseinfluss und die regulative Wirksamkeit erhöhen können (vgl. Bohnert/Klitzsch 1980: 206). Mit höherer Regelungsdichte erwachsen vielmehr die Möglichkeiten von Nicht-Befolgung und Umgehung gesetzlicher Regelungen (vgl. Mayntz 1979; Becker 2005: 7). Eine hohe Regelungsdichte schränkt ebenso die Flexibilität und den Ermessensspielraum der Vollzugsbehörden ein. Dies geschieht nicht durch das eigentliche Gesetz, sondern die spätere Konkretisierung mittels Verordnungen und Verwaltungsvorschriften (vgl. Mayntz 1980: 80 ff.).

Auch hinsichtlich der Qualität administrativer Regulierung mehren sich die Kritiken. So existieren keine holistischen, ausformulierten und anwendbaren Qualitätsrichtlinien für die Rechtsetzung (vgl. Fliedner 2006). Die einzigen „Qualitätskriterien“ von Gesetzen sind formell-juristische Qualitätsstandards²² und de facto die Normierung von Politikinhalt (vgl. Mayntz 1980; Fliedner 2006). Die Orientierung an juristischen Qualitätsstandards ist maßgeblich auf systemisch–strukturelle und verwaltungskulturelle Faktoren zurückzuführen (vgl. OECD 2004; Jann/Wegrich 2008). Zu nennen sind die ausgeprägte Rechtsstaatstradition mit ihrer einmali-

²² Karpen/Breutz/Nünke (vgl. 2007) verdeutlichen bei der Evaluation der Gesetze der Großen Koalition, dass selbst die juristisch-handwerkliche Qualität, ansonsten eine Stärke der deutschen Verwaltung, immens nachgelassen hat (vgl. ebenso bereits Anmerkung bei Hegenbarth 1983).

gen verwaltungsgerichtlichen Anfechtbarkeit von Verwaltungsentscheidungen (vgl. Politt/Bouckart 2004; Dyson 1992: 9 ff.), das Juristenmonopol (Jann/Wegrich et al. 2005: 9; OECD 2004: 8) und die vorherrschende Regelungskultur (vgl. Jann 1983, 2002). Von diesen kulturellen Prämissen ausgehend besteht eine Tendenz zu hoher Regelungstiefe und perfektionistischer Einzelfallregelung (vgl. Mayntz 1979, 1980; Fliedner 2001).

Es lässt sich schlussfolgern, dass die gegebenen institutionellen Anreize sowie einige Elemente der hiesigen Verwaltungskultur nicht die Anstrengungen für qualitativ bessere Regulierung und die Suche nach effektiveren Alternativen fördern.

2.2.2 Die Organisationsebene: Begrenzte Rationalität, Koordinationsfähigkeit und Ressourcen

CaC-Regulierung ist ein Steuerungsform, die hohe Ansprüche an die regulierenden Organisationen stellt. Im Folgenden werden die organisatorischen Grenzen staatlicher Regulierung thematisiert. Im Fokus stehen dabei Probleme begrenzter Informationen, übergreifende Koordinationsprobleme zwischen den rechtsetzenden und vollziehenden Behörden sowie begrenzte Vollzugsressourcen.

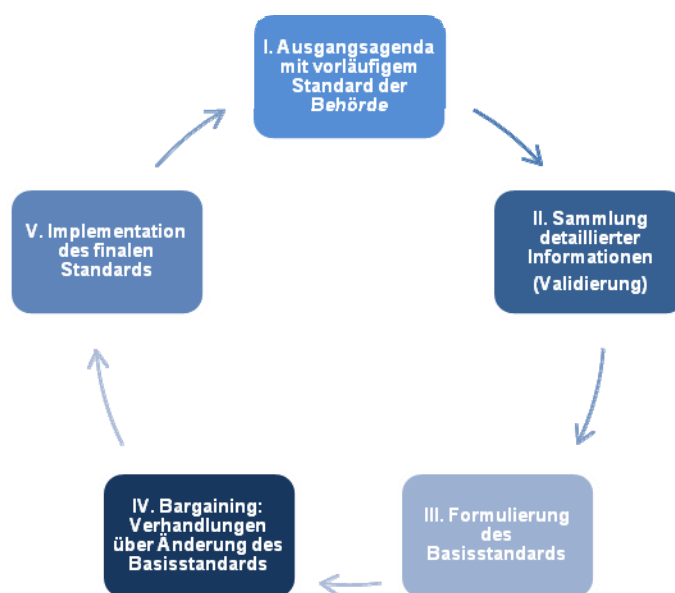
2.2.2.1 Beschränkte Informationen, kognitive Grenzen und gebundene Rationalität

Jede Organisation hat kognitive und kapazitorische Grenzen. Folglich ist auch die regulierende Bürokratie nicht omnikompetent (vgl. Grabovsky 1995: 527 ff.), weil sie über begrenzte Informationen und endliche (Verarbeitungs-)Kapazitäten verfügt (vgl. Coglianesse/Zeckhauser/Parson 2004). Der Regulierungsprozess ist durch Informationsasymmetrien zwischen Regulierer und Regulierten, aber auch unter den regulierenden Institutionen gekennzeichnet und erweist sich als ein inhärentes Problem (vgl. Breyer 1982: 109; Coglianesse/Zeckhauser/Parson 2004; Krehbiel 1992). Informationsasymmetrien seien als ein Zustand definiert, in dem einige Akteure bessere Kenntnisse über die Beziehung von policies und outcomes haben als andere (vgl. Krehbiel 1992: 68). Bei CaC-Regulierung wiegen Informationsasymmetrien besonders schwer, da sie informationell und kapazitätsmäßig durch ihren abstrakt-generellen Charakter zu den anspruchsvollsten Formen staatlicher Steuerung gehört.

Breyer (vgl. 1982: 98) zeigt am Beispiel der Erarbeitung und Verhandlung technischer Standards im US-amerikanischen Verkehrswesen, dass synoptisches, rationales Policy-Making in einem Standardsetzungsprozess unter parlamentarischem Zeitdruck kaum möglich ist. Die federführende Behörde ist auf zuverlässige Informationen angewiesen, bevor sie einen zu verhandelnden Basisstandard formulieren kann (vgl. Breyer 1982: 99 ff.). Die notwendigen Informationen erhält sie durch (teils informelle) Konsultationen mit der regulierten Industrie, Exper-

ten, Interessengruppen und durch Behördenkooperation. Die von der Regulierung betroffene Industrie hat im Konsultations- und Bargaining-Prozess durch ihren informationellen Vorsprung schwerwiegende Argumente und dadurch die Möglichkeit, Standards zu ihren Gunsten zu verwässern (vgl. Breyer 1982: 107 f.). Eine Situation, in der zeitgleich mehrere Regelungsentwürfe verschiedenster Behörden vorbereitet werden, kann die zu regulierende Industrie besonders ausnutzen. Beim Einholen von Auskünften durch die Behörden verweist sie auf die Abhängigkeit der Informationenrelevanz von den Entscheidungen anderer Behörden und erzeugt so Informationsunsicherheit (vgl. Breyer 1982: 112). Die folgende Abbildung 5 illustriert den von Breyer skizzierten Standardsetzungsprozess.

Abbildung 5: Der "typische" Standardsetzungsprozess



Quelle: eigene Darstellung nach Breyer 1982: 101

Die federführende Behörde steht im Regulierungsprozess vor dem schwierigen Unterfangen, effektive Regulierungen zu produzieren, während sie den „Spagat“ zwischen parlamentarischem Druck, Behördenkoordination und informationeller Abhängigkeit zu meistern hat. Die normensetzenden Einheiten tendieren daher zur sicheren Lösung, indem sie allumfassende, überinklusive Regeln verfassen, die unnötig viele Handlungen und Adressaten regulieren (vgl. Bardach/Kagan 1982; Baldwin/Cave 1999: 37).

Neben den von Breyer nachskizzierten prozessual-informationellen Problemen wird der hohe kognitiv-informationelle Anspruch an CaC-Regulierung an ihrem „unpersönlichen Charakter“ deutlich. Da imperative Regulierung eine direkte, einheitliche Intervention in das Verhalten unterschiedlichster Adressaten darstellt, erfordert sie umfassendes, präzises Wissen über die Tätigkeiten und Leistungsfähigkeit der Adressaten (vgl. Gunningham/Grabovsky 1999: 44). Dieser Aspekt sei an einem weiteren Beispiel verdeutlicht: Jedes Unternehmen verfügt über eine spezifische Produktions- und Kostenfunktion, Produktionsanlagen oder Geschäftspro-

zesse, welche die individuelle Leistungsfähigkeit bestimmen. Der Gesetzgeber steht vor der Frage, wie er die Norm materiell ausgestalten soll, ohne einige Unternehmen zu über- und andere zu unterfordern. Die Angemessenheit und Wirksamkeit staatlicher Regulierung ist somit in starkem Maße von ihrer Informationsgrundlage und ihren Kapazitäten, die Informationsbasis zu erhöhen, abhängig. In Simons Worten unterliegt der Regulierer in seiner regulativen Entscheidung der viel zitierten gebundenen Rationalität („bounded rationality“) (vgl. Simon 1955).

Coglianesse und Lazer (vgl. 2003: 704 ff.) verdeutlichen die Informations- und Kapazitätsgrenzen anhand verschiedener regulativer Interventionsformen: Die inhaltliche Präzision und Standardisierung der Regulierung ist demnach von der Homogenität der Regulierten und der behördlichen Fähigkeit abhängig, den zu regulierenden sozialen Output²³ einzuschätzen. Je leichter es dem Regulierer fällt, das zu regulierende Verhalten oder Produkt kognitiv zu erfassen bzw. zu messen, und je homogener die Adressaten sind, desto sicherer kann auf klassische Regulierungsinstrumente, wie allgemeine Standards sowie Ge- und Verbote, zurückgegriffen werden (vgl. Coglianesse/Lazer 2003).

Informations- und Kapazitätsgrenzen politisch-administrativer Systeme können nicht losgelöst von anderen Argumenten der Regulierungskritik stehen. Vielmehr durchziehen sie den Regulierungsprozess von der Gesetzgebung über den Vollzug bis zur Reform. Kapazitäts- und Informationsgrenzen müssen daher als grundsätzliches Problem und Wirkungsgrenze regulativer CaC-Steuerung betrachtet werden. Den zu beurteilenden Zusammenhängen des zu regulierenden Sachverhalts kann aus Verwaltungssicht folglich ein Black-Box-Charakter anhaften (vgl. Eifert 2001: 140).

2.2.2.2 Koordinations- und Kooperationsprobleme im Regulierungsprozess

Better Regulation kann als eigene Querschnitts- und Meta-Policy gelten (vgl. Radaelli 2006: 191 ff.; Radaelli/De Francesco 2007: 4 f.; grundlegend Dror 1971: 74). Ziel von BR als Querschnittsaufgabe ist die Sicherstellung der Konsistenz und Ganzheitlichkeit regulativer Aktivitäten als Qualitätsmerkmal effizienz- und wirkungsorientierter Regulierung (vgl. OECD 1995; 2007). Denn regulative Inkonsistenzen, die auf Koordinationsmängel zwischen den organisatorischen Ebenen zurückzuführen sind (vgl. Fliedner 2006; 2008), erzeugen höhere Befolgungs- und Vollzugskosten und die neuerdings thematisierten „Irritationskosten.“²⁴ Die Ziel-

²³ Soziale Outputs bezeichnen (messbare) Ausstöße, Erträge, Produktionsleistungen und Ergebnisse. Darunter fallen z. B. der Schadstoffausstoß und die Produkte eines Unternehmens (vgl. Coglianesse/Lazer 2003). Schadstoffemissionen sind bspw. leichter zu ermitteln, als die Sicherheit heterogener Produktionsanlagen oder des Brandschutzes in Unternehmen.

²⁴ Irritationskosten („irritating burdens/regulatory irritants“) bezeichnen jene, nicht zwangsläufig monetären, Kosten, jedoch gefühlten Regulierungskosten, die durch Dopplungen der Anforderungen oder ge-

setzung erscheint umso anspruchsvoller, je mehr organisatorische Ebenen betroffen sind, Interdependenzen bei der regulativen Problemlösung vorliegen und sich der Abstimmungsbedarf in der Folge erhöht. Besonderen Einfluss auf die regulative Konsistenz und Koordination hat die staatsstrukturelle Kompetenzverteilung (vgl. Francis 1993: 49). Im deutschen Fall entsteht vor allem Koordinationsbedarf durch sich überlagernde bzw. ergänzende Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenzen. Koordination sei allgemein als „Abstimmung und Steuerung, insbesondere von arbeitsteiligen Prozessen auf die wechselseitigen Anforderungen und/oder Ausrichtung der Aktivitäten der Organisationsmitglieder auf die Organisationsziele“ (OLEV 2008) definiert. Die Koordinationsproblematik im administrativen Regulierungsprozess sei hier an Scharpfs Modellen negativer und positiver Koordination (vgl. Scharpf 1973) verdeutlicht, die wie Fliedner (vgl. 2006; 2008) hervorhebt, entscheidende Faktoren für Widerspruchsfreiheit und Vollzugsqualität von Regulierung sind.

Ausgangspunkt der Scharpfschen Argumentation ist, dass Politik und Verwaltung zwar „eine der Umwelt entsprechende Differenzierung der eigenen Binnenstruktur“ erreichen („requisite variety“), doch dass es sich als außerordentlich schwierig erweist, die realen Problemzusammenhänge und Interdependenzen der sozioökonomischen Umwelt durch interne Verknüpfungsmuster und –mechanismen der politisch-administrativen Problemverarbeitung zu reproduzieren (Scharpf 1973: 77; vgl. ähnlich Wilke 1983: 119 ff.). Die interne Differenzierung und Spezialisierung korrespondiert gar mit einem politischen Pluralismus, wodurch die Tendenz zu selektiver Perzeption und Konzentration auf den eigenen Zuständigkeitsbereich verstärkt wird (vgl. Scharpf 1973: 78 ff.). Wildavsky (vgl. 1984: 224 f.) hat jedoch darauf hingewiesen, dass die Spezialisierung essentiell für die Verarbeitung vielfältiger pluralistischer Interessen und Informationen ist und sich letztlich als Bedingung für den politisch-administrativen Wissensaufbau und die Machtausübung erweist. So ist das vorherrschende Verhaltensmuster administrativen Handelns jenes der „negativen Koordination“, in der die Initiative zur Problemverarbeitung dezentral von einer spezialisierten, federführenden Einheit ausgeht, welche inhaltlich auf den eigenen Aktionsradius und das eigene Problem beschränkt bleibt (Scharpf 1973: 87). Damit die eigene Problemlösungsfähigkeit nicht zu früh eingeschränkt wird, werden weitere betroffene Stellen so spät wie möglich konsultiert und geklärt, inwiefern diese durch die suggerierte Maßnahme negativ betroffen sind (Bogumil/Jann 2005: 121). Die Beteiligten neigen mitunter dazu, ihren Zuständigkeitsbereich gegen „konkurrierende Unternehmungen“ zu verteidigen und Entscheidungsalternativen zurückzuweisen, die negative Auswirkungen auf ihren Zuständigkeitsbereich bergen könnten (vgl. Scharpf 1973: 88). Negative Koordination kann bei Regelungsvorhaben dazu führen, dass Überschneidungen, Inkonsistenzen, Synergiepotentiale und Redundanzen verschiedener regulativer Maßnahmen nicht berücksichtigt werden.

Positive Koordination als Kontrastmodell, das in der Praxis selten anzufinden ist, sieht die simultane Problemverarbeitung fachübergreifender, interdependenter Problemzusammenhänge vor (vgl. Scharpf 1973: 85 ff.). Durch die kooperative Analyse des gesamten Problemzusammenhangs sollen auf Basis des gesamten Problem- und Handlungswissens aus dem gesamten Repertoire an Handlungsalternativen diejenigen gewählt werden, die als kompatible und einander unterstützende Maßnahmen zur Problemlösung beitragen (vgl. Scharpf 1973: 85 f.; Bogumil/Jann 2005: 121). Dass hingegen negative Koordination die vorherrschende Verwaltungspraxis darstellt, ist damit zu begründen, dass es die einzige, dauerhaft praktikable Abstimmungsform darstellt (vgl. Jann/Wegrich 2008). Positive Koordination würde, wenn sie flächenmäßig praktiziert würde, durch hohe Koordinationskosten die organisatorische Informationsverarbeitungskapazität und Konsensbildungsfähigkeit überlasten (vgl. Scharpf 1973: 93; Bogumil/Jann 2005: 121). Die weitere Alternative zentralisierter Problemverarbeitung und Programmsteuerung würde mit einem Verlust an Informationen und letztlich inhaltlicher Qualität erkaufte (vgl. Scharpf 1973: 83 ff.).

Die Auswirkungen des Koordinationsdilemmas auf die regulative Qualität muss als Grenze hierarchischer Regulierungsprozesse betrachtet werden. Die durch negative Koordination isolierten Problemlösungen schränken das eigentliche staatliche Steuerungspotential ein, als dass sie keine positiven Rückkopplungen untereinander erzeugen.

2.2.2.3 Grenzen der Vollzugsfähigkeit als Koordinations- und Ressourcenproblem

Zentrales Ziel des Gesetzesvollzuges ist die Sicherstellung der Rechtsbefolgung mithilfe von Kontrollen und Sanktionsandrohung (vgl. Morgan/Yeung 2007: 151 f.; Huckle 1983: 58). Die Wirksamkeit einer regulativen Problemlösung entscheidet sich folglich erst im Vollzug (Huckle 1980: 65). Die Wirkung einer Norm ist daher maßgeblich von der Fähigkeit der Vollzugsbehörden abhängig, diese im Sinne der gesetzgeberischen Absicht anzuwenden und zu vollziehen (vgl. Breyer 1982: 109 ff.; Baldwin 1995: 142).

Als kritisch kann sich die exekutivföderale Implementationsferne der Bundesministerien (vgl. Jann/Wegrich/Tiessen 2007: 36; Jann/Wegrich 2008: 3), und der Übergang von der Gesetzgebung in den Vollzug erweisen. Denn die Entscheidungsvorbereiter in Politik und Ministerien sind nur selektiv über die Vollzugspraxis und das Regelungsfeld informiert (vgl. Mayntz 1980: 20). Rückmeldungen aus der Vollzugspraxis beziehen sich in erster Linie auf Fragen der Praktikabilität von Vollzugsregelungen, weniger jedoch auf deren Wirksamkeit (vgl. Derlien 1976: 26). Es muss jedoch angenommen werden, dass die Faktoren Praktikabilität und Wirksamkeit interdependent sind, da die Durchsetzungsfähigkeit einer Vollzugsbehörde durch ressourcenintensive Anpassungsleistungen eingeschränkt werden kann. Denn Implementation bedeutet nicht nur Durchführung und Vollzug von Vorschriften, sondern erfordert immer Interpretation

und Reformulierung (vgl. Ellwein 1994: 55), was eine zusätzliche Übertragungs- und Übersetzungsleistung der Vollzugsträger erfordert (vgl. Bohnert/Klitzsch 1980: 205). Majone und Wildavsky (1984: 177) charakterisieren den Vollzug wie folgt: „When we act to implement a policy, we change it.“ Der mit zentralen Weisungen den Vollzugsbereich steuernde Weber'sche Idealtyp regulativer Bürokratie ist in der Realität nicht haltbar und den wandelnden Umweltgegebenheiten nicht angemessen. De facto ist somit der Vollzugsbereich von der Gesetzgebungsebene entkoppelt (vgl. Hucke/Bohne 1980: 184 f.).

Die Minimierung der Abstimmungs- und Koordinationskosten und eine ausreichende Kapazitätsausstattung der Vollzugsträger sollten als Erfolgsvoraussetzungen für die Implementation regulativer Politik gelten (vgl. Mayntz 1983a: 69). Kooperation und Abstimmung der Gesetzgebungs- und Vollzugsinstanzen erweisen sich als entscheidende Elemente effizienter und effektiver Regulierung, was im Angesicht föderal fragmentierter, komplexer Organisations- und Zuständigkeitsstrukturen der deutschen Vollzugsbehörden ein schwieriges Unterfangen darstellt. Regulative Programme werden in der Regel entwickelt, ohne den Vollzugaufwand zu beachten und sich hinreichend mit den Vollzugsträgern abzustimmen (Mayntz 1983a: 64; siehe auch Abschnitt 2.2.3.1). Unzureichende Koordination, Nicht-Beachtung der Vollzugsbedingungen und –kapazitäten führen zu teils unzureichender Erreichung staatlicher Zielsetzungen. Wenn Regelungsanspruch und Realität des Vollzugs auseinanderklaffen, wird dies als Vollzugsdefizit oder –mangel bezeichnet (vgl. Mayntz 1983a; Treiber 1989; Mayntz/Derlien et al. 1989). Dabei lassen sich ein faktisches, mit Ressourcenmangel zu begründendes, und ein strukturelles Vollzugsdefizit, dessen fehlende Durchsetzungsfähigkeit bereits im Gesetz angelegt ist, differenzieren (vgl. ähnlich Mayntz/Derlien et al. 1989).²⁵

Im Umweltrecht sind informelle, kompensatorische Verhandlungsstrategien zwischen Vollzugsträgern und Adressaten nachgewiesen worden, die auf die Dynamik des Feldes zurückzuführen sind (vgl. z. B. Hucke 1983; Hucke/Bohne 1980). Doch wo dies nicht möglich ist, muss die rechtliche Steuerung angepasst bzw. andere regulativen Methoden angewandt, oder die Vollzugskapazitäten ausgeweitet werden. Eine holistische, wirkungsorientierte Agenda moderner Regulierung sollte diese in der Implementationsforschung lange diskutierte Problemlage als Ausdruck unzureichenden Regulierungsmanagements berücksichtigen.

²⁵ Als jüngeres Beispiel sei hier das faktische Vollzugsdefizit der Betriebsprüfung zu nennen, das durch die Lichtenstein-Steuerhinterziehungsaffäre wieder einmal mehr an Aufmerksamkeit erfahren hat.

2.2.3 Der Effizienz-Aspekt: Regulierung in der Kostenbetrachtung

Regulierung wird häufig wegen ihrer volkswirtschaftlichen Kosten kritisiert (vgl. kritische Würdigung bei Helm 2006). Effizienz- und Kostengesichtspunkte stellen zunehmend die Kernkomponente der BR Agenda dar (vgl. Radaelli 2007a, 2007b), und das nicht nur auf EU-Ebene (vgl. Löfstedt 2007), sondern auch in Deutschland, was sich im Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung widerspiegelt (vgl. BReg 2006). Folglich sollte dieser Aspekt nicht fehlen, um CaC-Regulierung im Effizienzverhältnis zu alternativer Regulierung darzustellen.

Daher werden zwei CaC-spezifische Aspekte der Kostendimension thematisiert, die in der von SKM und Wettbewerbsgedanken geprägten BR-Debatte noch (zu) wenig diskutiert wurden. Zum einen werden Kosten für die öffentliche Hand thematisiert. Zwar ist es eine Verwaltungskernaufgabe politische Programme zu vollziehen, doch zielen heutige Regulierungspolitiken nicht generell auf deregulatorische Maßnahmen oder die Minimierung von Kontrollen ab. Zielsetzung ist die Steigerung der Vollzugseffizienz bei mindestens konstanter Effektivität, folglich das günstigste Kosten-Effektivitätsverhältnis. Zum anderen soll von der Unternehmensperspektive aus analysiert werden, welche Rationalitäten der Normbefolgung zugrunde liegen. Dadurch sollen Erkenntnisse zur Erhöhung der Befolgungsrate als Vorbedingung regulativer Wirksamkeit gewonnen werden.

2.2.3.1 Öffentliche (Folge)Kosten durch Regulierung

Policy-Maker können bei der Instrumentenwahl mitunter einem Kosten-Trugschluss unterliegen. Regulierung ist kostengünstig bei deren Verabschiedung und Durchführung, aber teuer in der Überwachung ihrer Einhaltung (Braun/Giraud 2003: 153; Hucke 1983: 51). Die GFA sieht gemäß § 44 GGO seit ihrer Novellierung im Jahr 2000 vor, die Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte auszuweisen. Die Prüfung umfasst die Darstellung vollzugsbedingter Aufwände mit gesonderter Ausweisung der Haushaltsauswirkungen für die Länder und Kommunen (vgl. BMI 2006; Veit 2005: 8 f.). Dass den GFA-Anforderungen unzureichend Folge geleistet wird, zeigt der Bundesrechnungshof (vgl. 2004, 2007) an wiederholten Stichprobenprüfungen. Dabei wird insbesondere die unzureichende Vollzugsprüfung der Steuergesetzgebung durch das Bundesfinanzministeriums kritisiert, welches als Querschnittsressort eigentlich ein genuines Interesse an der Durchführung der Folgeprüfung haben sollte (vgl. Bundesrechnungshof 2006).²⁶ Kennzeichnend für die Praxis der Vollzugaufwandsabschätzung ist, dass sie mehrheitlich rein formal durchgeführt wird (vgl. Veit 2008). So zeigt Veit (vgl. 2008) durch Auswertung aller Gesetzesvorlagen des Jahres

²⁶ Das BMF ist unter Beteiligung des BMI gemäß § 44 (2) GGO sogar berechtigt, allgemeine Vorgaben für die GFA-Abschätzung der Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte aufzustellen. Davon wurde letztendlich erst im Dezember 2006 Gebrauch gemacht (vgl. Bundesrechnungshof 2007: 19).

2006, dass ein Viertel der Entwürfe ausweist, dass kein Vollzugsaufwand entstehen würde, und die monetäre Bewertung des Vollzugs mit zehnpromentiger Erfüllung die Ausnahme darstellt. Da hinsichtlich der quantitativ-monetären Bewertung von Vollzugskosten nur wenige Auswertungen vorliegen, gilt es hier heuristisch nachzuzeichnen, dass Regulierung kein kostengünstiges oder -neutrales Instrument darstellt.²⁷

Aufgrund der exekutivföderalen Kompetenzverteilung kann angenommen werden, dass Aufwände und Kosten maßgeblich bei Ländern und Kommunen durch Ausführung der Bundesgesetze anfallen. Mayntz (vgl. 1983a: 54) hat darauf hingewiesen, dass die spezifische Interventionsform den Verwaltungs- und Kontrollaufwand bei den ausführenden Behörden bestimmt. Der Aufwand ist dabei vor allem an den Interventionsmoment gekoppelt: Ex-ante-Regulierungen produzieren hohen Aufwand bei den Vollzugsträgern und erfordern große administrative Kapazitäten, während die Aufwände bei formativen oder ex-post ansetzenden Regulierungsformen (v. a. Standards, Performance- und Prozessregulierungen) aufgrund stichprobenartiger Kontrollen beim Vollzug geringer ausfallen (vgl. Mayntz 1983a: 54). Dieser Befund ist mit der Transaktionskosten-Theorie zu erklären. „Reine Regulierung“ - ohne öffentlichen Leistungsauftrag – ist keine unternehmerische Produktion, sondern impliziert einen Quasi-Vertragscharakter zwischen Staat und Adressaten, der Interaktionsbeziehungen zur Sicherung der Regeln nach sich zieht. Als Transaktionskosten werden in der Institutionenökonomie allgemein solche Kosten und Ressourcenaufwendungen bezeichnet, die beim Übergang von materiellen oder immateriellen Gütern und Rechten über den Markt oder hierarchische Organisationsstrukturen von einem Vertragspartner auf den anderen entstehen (vgl. Fritz 2006: 27 ff.; Richter/Furobotn 1996: 47 ff.; Williamson 1990). Wendet man Transaktionskostenkonzepte auf Regulierungsprozesse an, so entstehen ex ante im politischen Gesetzgebungsprozess Verhandlungs- und Einigungskosten und in den planenden, gesetzesformulierenden Ministerien Programmkosten in Form von Informations- und Suchkosten (vgl. Konzepte bei RWI 2003: 6 ff; Richter/Furubotn 1996: 49). Die Vollzugsverwaltung trägt die Ex-post-Verwaltungskosten, welche sich aus Informations-, Überwachungs- und Durchsetzungskosten zusammensetzen. Aufgrund der hohen Frequenz trägt die Vollzugebene die höchsten Kosten. Je präziser und komplizierter die Rechtsvorschriften gestaltet sind, desto höher fallen ihre Aufwände aus, die sich in Aufwendungen für Personal- und Sachkosten niederschlagen. Angaben in Gesetzesbegründungen, dass dem Gemeinwesen durch Rechtsvorschriften keine Kosten entstehen, sind daher zumeist nicht haltbar.

²⁷ Eine Studie im Auftrag des BMF (vgl. BMF 2003; RWI 2003) zu Besteuerungskosten zeigt, dass der Vollzug eine nicht zu unterschätzende Kosten- und Aufwandskomponente darstellt, und je nach Steuerart einen nicht unerheblichen Teil der eingenommenen Steuer kostet. Das Steuerrecht stellt, aufgrund seiner staatsexistenziellen Bedeutung und Komplexität, das Extrembeispiel hinsichtlich Vollzugs- und Befolgungskosten dar. Das Beispiel weist aber darauf hin, dass man die Kosten für die öffentliche Verwaltung nicht unterschätzen darf.

Dass die (selbst)evaluative Praxis bei der Kostenabschätzung von der Formvorgabe abweicht, kann mit Verweis auf Wildavskys (vgl. 1972; 1987: 212 ff.) Hypothese, dass sich Organisationen aufgrund ausgeprägter Eigeninteressen evaluationskritisch verhalten, erklärt werden. Die mangelnden Sanktionsmöglichkeiten der GGO infolge des starken Ressortprinzips dürften die Evaluationsresistenz bestärken. Ebenso ist die Abneigung gegenüber Evaluation mit einem „Programmkonservatismus“ zu begründen, der auf der subjektiven Überzeugung der verantwortlichen Produzenten beruht, sinnvolle und effektive Programme entworfen zu haben (Derlien 1976: 96). Dass die rechtsetzende Ebene in der Regel die Gesetze nicht vollzieht, kann als weitere Erklärung für mangelndes politisch-administratives Kosten- und Verantwortungsbewusstseins angeführt werden. Im Interesse eines effizienten und effektiven Vollzugs sollte diese Komponente hinreichend Berücksichtigung in der Regulierungsplanung finden, da auch der Bund eine Mitfinanzierungsverantwortung hat.

2.2.3.2 Rechtsbefolgung – eine Kosten- und Kontrollfrage?

Aus Sicht der Wirtschaft ist Regulierung teuer. Die noch nicht vollständigen SKM-Messresultate mit ihrer Informationspflichten-Perspektive deuten mit 27 Mrd. € bereits darauf hin (vgl. BReg 2007; Jann/Jantz 2008). Der Informationskostenansatz des SKM deckt mit seiner Konzentration auf administrative Regulierungen jedoch nur eine Säule der durch Regulierung verursachten Kosten ab. Unternehmen entstehen maßgeblich Befolgungskosten durch direkte finanzielle Aufwendungen, Anpassungen im Produktionsprozess und Einarbeitung in die Regularien (vgl. Müller/Nijssen 2006; Ipsos 2007; Ogus 1994: 155). Will man die Wirkungsbedingungen von Regulierung erörtern, so gibt die einseitige Effizienzbetrachtung des SKM wenig Aufschluss. Als entscheidende Wirksamkeitsvorbereitung ist neben adäquaten Regelungsinhalten die Adressatenbefolgung zu nennen. Informationspflichten geben insofern wenig Aufschluss über das Befolgungsverhalten, da diese manipulierbar sind und ihnen von den Adressaten am ehesten nachgekommen wird, um nicht den Verdacht auf Nichtbefolgung zu erwecken und Kontrollen zu riskieren. Auch wenn in Deutschland von einem hohen Befolgungsgrad als Ausdruck gesellschaftlichen Konsens und des Respekts vor dem Rechtsstaat ausgegangen wird, so findet dieser Aspekt regulativer Qualität im administrativen Regulierungsprozess wenig Berücksichtigung (vgl. OECD 2004). Schließlich sind Unternehmen rationale Akteure, die Rechtsbefolgung durchaus unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten betrachten, die insbesondere bei KMU nicht zwangsläufig mit mangelndem Befolgungswillen gleichzusetzen sind (vgl. OECD 2000; Ipsos 2007).

In der politökonomischen Regulierungsforschung werden Befolgungstheorien postuliert, die das Kosten-Nutzen-Kalkül der Adressaten ausdrücken. Die Theorien ermöglichen es folglich, Erkenntnisse über höhere Befolgungsraten zu deduzieren. Die behördliche Durchsetzungsfä-

higkeit und die private Rechtsbefolgung werden demnach vor allem durch drei Faktoren beeinflusst: Der materielle Befolgungsaufwand, die Aufklärungswahrscheinlichkeit der Nichtbefolgung (entspricht dem materiellen Vollzugsbehördenaufwand) und letztlich die Strafhöhe im Falle der Aufdeckung der Nichtbefolgung (vgl. Rahmsdorf/Schäfer 1980: 103; Ogus 2007).²⁸ Für ein gewinnmaximierendes Unternehmen gilt die vereinfachte Bedingung, dass die Kosten der Befolgung niedriger sein müssen (welche zugleich den Nutzen der Nichtbefolgung darstellt) als das rechnerische Produkt aus Strafhöhe und Aufklärungswahrscheinlichkeit (Kosten der Befolgung < Aufklärungswahrscheinlichkeit x Strafhöhe) (vgl. Rahmsdorf/Schäfer 1980: 103; Ogus 2007: 109 ff.). Die Stellschrauben für die Befolgungserhöhung sind folglich effiziente, kostengünstige Regeln zu setzen, die Ressourcen der Vollzugsträger zu erhöhen bzw. deren Vollzugsmethoden zu optimieren, um die Aufklärungsrate zu erhöhen oder das Sanktionsmaß heraufzusetzen.

Im Angesicht knapper öffentlicher Budgets, insbesondere auf kommunaler Ebene, erscheinen die Regelungseffizienzerhöhung und die Verbesserung der öffentlichen Durchsetzungsfähigkeit als attraktive Reformoptionen. Allerdings sollte es dabei nicht darum gehen, den Adressaten durch Absenkung materieller Standards oder Aufgabe von Regulierungszielen entgegen zu kommen. So könnte die Vollzugseffektivität mit Abschreckungsstrategien, wie bspw. drastische Strafmaße (vgl. Ayres/Braithwaite 1992), oder durch neue Regulierungstechniken erhöht werden, welche die Kooperation und mehr Eigenverantwortung der Adressaten vorsehen, und einen gezielteren Ressourceneinsatz der Vollzugsträger ermöglichen (vgl. Braithwaite 1982; Parker 2000; Coglianese/Lazer 2003).

²⁸ Der Ansatz geht ursprünglich auf die Arbeiten Gary S. Becker und George Stigler zurück.

2.2.4 Steuerungsdebatte und Adressatenperspektive: Skepsis an staatlich-regulativer Steuerbarkeit

Ein lang währender Diskurs der Sozialwissenschaften ist die Frage nach der Steuerungswirksamkeit regulativen Rechts (vgl. z. B. Mayntz 1979; Teubner 1986; Wilke 1983; Seibel 1983). Im Zentrum der Diskussion stehen die interdependenten Fragestellungen nach der Steuerungsfähigkeit des Staates als Steuerungssubjekt und nach der Steuerbarkeit der gesellschaftlichen Regelungsadressaten als Steuerungsobjekt.²⁹ Die von ihrer Intensität abgeflaute Steuerungsdebatte gewinnt im Kontext von BR, und speziell im Hinblick auf alternative Regulierungsformen an Aktualität und ist essentiell für die Darstellung der staatlich-regulativen Steuerungsproblematik. Einige Aspekte der BR Agenda, vor allem die Wirkungs- und Befolgungs-Thematik (vgl. etwa OECD 2000), greifen diesen Diskurs wieder auf. Steuerung ist eine staatliche Querschnittsaufgabe und –herausforderung, die vielseitige Komponenten erfordert und andere Bereiche der genannten Regulierungskritik tangiert, so v. a. Ressourcen („Vollzugsdefizit“), Koordination („Binnendifferenzierung“) und Informationen („Asymmetrien“). In der Folge wird daher ein enger Steuerungsdiskurs thematisiert, der das Regelungsumfeld und die Adressaten hervorhebt.

Politische Steuerung wird allgemein definiert als zielgerichtetes Handeln zur Veränderung gesellschaftlicher Zustände, das analytisch von der Wirkung staatlichen Handelns zu differenzieren ist (Mayntz 1987: 192, 2004a: 3). Der staatlichen Steuerung wird ein partielles Versagen diagnostiziert, da das dominante Steuerungsmittel Regulierung die Gesellschaft nicht im Sinne der Steuerungsintention zu beeinflussen und zu gestalten vermag (vgl. Mayntz 1979). Nach dem Erlöschen der intraorganisatorischen Planungseuphorie der siebziger Jahre, welche die staatliche Steuerungsfähigkeit betonte (vgl. Jann/Wegrich 2004: 197), rückten andere institutionelle und instrumentelle Aspekte politischer Steuerung in den Vordergrund: Im Mittelpunkt standen Ursachen eines Steuerungsdefizits, das zunehmend in der mangelnden Steuerbarkeit der Adressaten und der Grenze hierarchischer Steuerung verortet wurden (vgl. Mayntz 1996: 263 ff.). Der Staat und seine Akteure sahen sich Kritik ausgesetzt, da regulative Steuerung vom politisch-administrativen System als Subjekt ausgehend einen hierarchischen Ansatz verfolgt, der die Dichotomie von Staat und Gesellschaft impliziert (vgl. Becker 2005: 11 ff.; Franzius 2006; Schuppert 1990; Teubner/Wilke 1980: 46). Diese Akteursperspektive tendiert dazu, die Bedeutung teilsystemspezifischer Handlungsorientierungen und individueller Rationalitatsfaktoren, welche Entscheidungen prägen, zu unterschätzen (vgl. Mayntz/Scharpf 2005: 4; Moore 1973: 743). Ein weiteres kritisches Argument lautet, dass die hierarchische

²⁹ Die systemtheoretische Kritik an der Steuerungstheorie sowie die Zweifel der Autopoesis-Theorie an der hierarchisch-staatlichen Steuerbarkeit aufgrund der Geschlossenheit funktionaler Teilsysteme werden an dieser Stelle bewusst ausgeklammert und nicht diskutiert (vgl. Übersicht bei Mayntz/Scharpf 2005; Autopoesis speziell bei Febbrajo/Teubner 1992).

Perspektive der Komplexität, funktionellen Differenzierung und Interdependenzen sowie der Dynamik der gesellschaftlichen Subsysteme nicht gerecht wird und diese nicht reflektieren kann (vgl. Wilke 1983: 49 ff.; Mayntz 1987: 198). Dies kommt bei Regulierung besonders zum Tragen, da rechtliche Steuerungsversuche mit einfachen, linearen Kausalketten operieren, die in untereinander verflochtenen und sich dynamisch wandelnden Strukturen an ihre Grenzen stoßen (vgl. Becker 2005: 7 f.).

Instrumentell wird die Wirksamkeit regulativen Rechts grundlegend kritisiert, da im Zuge der Wohlfahrtsstaatsexpansion eine zunehmende Verrechtlichung weiter sozioökonomischer Sphären zu verzeichnen ist, die eine „Evolution des Rechts“ vom Formal- zum interventionistischen Materialrecht³⁰ bedeuteten (vgl. Teubner 1985, 1986; Voigt 1983). Der moderne Interventionsstaat nutzt das inhaltlich-konkrete Materialrecht zur politischen Steuerung und Verantwortungsübernahme von ausdifferenzierten, privaten Bereichen, die historisch als klassisch selbstregulierend (so v. a. die Industrie- und Arbeitswelt) erachtet werden (vgl. Teubner 1986: 302 ff.; ähnlich Mayntz 1979: 72 f.). In dieser Hinsicht wird gar von einer Einschränkung der Handlungsfähigkeit und Überlastung des Rechts infolge des Übermaßes an Selbstdifferenzierung und Verpflichtungen gesprochen (vgl. Seibel 1983; Teubner 1985), denn traditionell diene es lediglich der Kodifizierung sozialer Normen (vgl. Mayntz 1979: 73). Insbesondere stößt Recht, das explizite Verbotsregeln definiert, bei der gesellschaftlichen Verhaltensbeeinflussung an seine Grenzen, wo es beim intendierten Zielverhalten auf Eigeninitiative, Innovation und positives Engagement ankommt (vgl. Mayntz 1987: 196). Jene regulative Normierung vermag keine positive Motivation auszustrahlen und mindert folglich die Folgebereitschaft der Adressaten (vgl. Mayntz 1979: 73 ff., 1996). Interventionistisches Recht steht heute zudem professionalisierten, korporativen Akteuren gegenüber, die über immenses Widerstands- und Ausweichpotential gegenüber staatlichen Steuerungsversuchen verfügen (vgl. Mayntz 1979: 75 f.). Dieses Widerstandspotential dürfte im Angesicht der zu konstatierenden unternehmerischen und verbandlichen Fusionen und Transnationalisierungstendenzen zugenommen haben (vgl. Mayntz/Scharpf 2005; Voigt 1995a: 13).

Es lassen sich verschiedene Steuerungsprobleme und Formen des Steuerungsversagens identifizieren, die sowohl „subjekt- als auch objektverursacht“ sind. Diese lassen sich weiter hinsichtlich ihrer Schwere und Lösbarkeit differenzieren. Ebenso wurden in der Steuerungsdebatte und durch die Erkenntnisse der empirischen Implementationsforschung Lösungsansätze identifiziert und diskutiert. Die folgende Abbildung 6 typologisiert die Erscheinungsformen und potentiellen Lösungsansätze der verschiedenen Arten des Steuerungsversagens (vgl. Mayntz 1987: 193 ff.).

³⁰ Formalrecht ist begrifflich abstrakt und verfahrensmäßig rationalisiertes, positiviertes Recht (vgl. Teubner 1985: 304 ff.).

Abbildung 6: Typologie der Steuerungsprobleme und des Steuerungsversagens

Lösung zur Behebung des Steuerungsversagens	Arten von Steuerungsproblemen und -versagen „Verursacher“	
	Subjekt (Steuerungsfähigkeit)	Objekt (Steuerbarkeit)
Intensivere Koordination von Rechtsetzer mit Implementierer, Regelungs- novelle oder Anpassung durch Implementationsträger	„ Implementationsproblem “: Normen sind vom Vollzugsträger nicht implementierbar	
Policy-Mix, nicht-regulative Instru- mente und kooperatives Vollzugsverwal- tungshandeln		„ Motivationsproblem “: Befolgung wird durch die Adressa- ten verweigert
Aufwändige Informations- und Wis- sensbeschaffung sowie Verarbeitung durch staatliche Akteure oder regulati- ve Kooperation mit Adressaten (Einbeziehung zusätzlichen externen Sachverständs)	„ Wissensproblem “: Ausgangsproblem ist ungelöst und/oder unerwünschte Neben- wirkungen treten trotz Problem- lösung auf; Mangelndes Wissen des Gesetzgebers über steue- rungsrelevante Wirkungszu- sammenhänge als Ursache.	
Selbstregulierung mit staatlicher Beteiligung oder Steuerungsverzicht		„ Steuerbarkeitsproblem “: Prinzipielle Unmöglichkeit der Steuerung durch die Steuerungs- instanz mit den vorhandenen In- strumentarium

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Mayntz 1987: 194 ff.

Die beiden Komponenten politischer Steuerung, das heißt die staatliche Steuerungsfähigkeit einerseits und die gesellschaftliche Steuerbarkeit andererseits, werden übergreifend mit Skepsis, mal mit geringerer (vgl. z. B. Scharpf 1989; Mayntz 1979, 1987) und mal mit starker (vgl. Wilke 1983), beurteilt. Einzig die Verfechter der Systemtheorie negieren mit ihrer Fundamentalkritik die Möglichkeit politischer Steuerung und verweisen auf die autopoetische Selbststeuerung gesellschaftlicher Subsysteme mittels binärer Codes (vgl. Luhmann 1989). Es besteht, von den Systemtheoretikern einmal abgesehen, jedoch überwiegend Konsens, dass Deregulierung und resignativer Steuerungsverzicht keinen probaten Antworten auf die vermeintlichen Steuerungsschwächen sind (vgl. Vogt 1983; Teubner 1985). Vielmehr kann von einem „gemäßigten Steuerungsoptimismus“ (Simonis 1992: 20) gesprochen werden. Eine Verbesserung des Status Quo bei der Steuerung resistenter Regelungsfelder wird in der Anwendung mittelbarer, kooperativer Steuerungsmodi und in der Schaffung von dem Regelungsfeld und -gegenstand angemessenen Organisationsformen gesehen (z. B. korporatistische Arrangements, Politiknetzwerke, Kontextsteuerung, Regulierung von Selbstregulierung). Diese Ansätze greifen auf einen instrumentellen Mix zurück, wobei der Staat als Interdependenzmanager eine strukturierende, rahmensetzende Rolle einnimmt, und die Adressaten stärker ein-

bezogen werden (vgl. Benz 1994; Teubner/Wilke 1980; Lütz 1995; Teubner 1985; Dose/Voigt 1995; Mayntz 1987). Scharpf (vgl. 1991: 622) resümiert, dass sektorale Steuerungserfolge in funktional differenzierten Gesellschaften durch Enthierarchisierung der Beziehungen von Staat und Gesellschaft durch Kooperation und Dezentralisierung erkauft werden.

Die in der Steuerungsdebatte aufgezeigten Probleme politischer Steuerung weisen nicht auf konsequentes Steuerungsversagen hin, zeigen aber, dass die Steuerungsmöglichkeiten aufgrund geringer, direkter Steuerbarkeit der Adressaten in einigen Sektoren limitiert sind. Kooperative Steuerungsarrangements sollten dazu beitragen, die staatliche Durchsetzungsfähigkeit bei zunehmender Komplexität gesellschaftlicher Probleme sicherzustellen und die Akzeptanz und Folgebereitschaft unter den Adressaten zu erhöhen, wenn sich hierarchische Steuerung und Entstaatlichungsstrategien als dysfunktional oder nicht durchsetzungsfähig erweisen (vgl. Benz 1994: 59 ff.; auch Lütz 1995).

2.3 Zwischenfazit und Schlussfolgerungen

Dem dominanten staatlichen Steuerungsinstrument CaC-Regulierung haften etliche Schwächen an. Es sollte aber nicht von einem grundlegenden Regulierungs- und Steuerungsversagen gesprochen werden. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass ein partielles, sektorales Regulierungsversagen vorliegt. Einige der dargestellten instrumentellen und organisatorischen Problemlagen sind reformierbar, während andere Faktoren immanent erscheinen.

So können die inner- und interadministrative Koordination bis zu einem gewissen Grad durch Verfahrensverbesserung effektiver gestaltet werden. Ebenso können Vollzugsdefizite durch Ressourcenerhöhung bei Vollzugsträgern vermieden, und vertikale Koordinationsdefizite sowie Regulierungskosten ein Stückweit reduziert werden. Als entscheidend erweist sich, dass CaC-Regulierung und staatliche Steuerungsversuche aufgrund ihrer Inflexibilität in Bereichen an ihre Wirkungsgrenzen stoßen, wo Regelungsfeld und -adressaten durch hohe Dynamik, Komplexität sowie Widerstands- und Selbstregulierungspotentiale gekennzeichnet sind (vgl. Mayntz 1987, 1990, 1996). Ebenso wenig sind steuerungsbeeinträchtigende Informationsasymmetrien zwischen Regulierer und Regulierten ohne vertiefte Kooperation der Akteure oder erhöhten staatlichen Ressourceneinsatz abzubauen. Den gleichen Informationsstand wie das Steuerungsobjekt werden staatliche Akteure nie erreichen können. Die CaC-Technik steckt insofern in einem Dilemma, da eine erhöhte Regelungsintensität höheren Aufwand erzeugt, sie jedoch nicht zwangsläufig die Effektivität erhöht. Da immanente instrumentelle und organisatorische Grenzen existieren, sollte sich eine BR Agenda nicht auf die instrumentelle Rationalisierung und Vereinfachung von CaC-Regulierung beschränken und stärker alternative Regelungsformen bzw. einen Policy-Mix berücksichtigen. Es gilt dabei, ein angemessenes regu-

latives Maß zwischen staatlichem Steuerungseinfluss, gesellschaftlicher Freiheit und Effizienz zu finden. Die politische Regulierungskritik weist daraufhin, dass jede Regulierungsreform oder -innovation aufgrund des „regulativen Strukturkonservatismus“ auf erhebliche Widerstände stoßen wird.

Der nachfolgende Abschnitt diskutiert und systematisiert die Alternativen für CaC-Regulierung, die potentiell imstande sein sollten, deren partielle Schwächen zu kompensieren. Dazu werden alternative Regulierungsformen vor dem Hintergrund des Governance-Konzepts und dem Wandel politischer Steuerung sowie im Kontext der veränderten steuerungsinstrumentellen Toolbox betrachtet.

3. Regulierung und ihre Alternativen: Dimensionen, Konzepte und Funktionen

Zur systematischen Analyse von Regulierung als diffusen, in vielfältigen Kontexten verwendeten Begriff ist es essentiell, dessen Dimensionen und Verwendungsformen zu differenzieren. Im folgenden Abschnitt wird Regulierung als Konzept und Instrument zum besseren Verständnis des Analysegegenstands und zur Herausarbeitung des hier verwendeten Regulierungsbegriffs in seine verschiedenen Unterscheidungsmerkmale und Konzepte untergliedert und analysiert. Das Vorgehen soll es ermöglichen, die Anforderungen an ein erfolgreiches Regulierungsarrangement zu konkretisieren und das Erfordernis für eine Erweiterung der staatszentrierten „Regulierungsperspektive“ zu begründen.

3.1 Von Government zu Governance: Neue Regulierungsakteure und -konstellationen

Die sozialwissenschaftliche Governance-Debatte (vgl. Jann 2004a; Mayntz 2004a) als „cognitive map“ verdeutlicht, dass in funktional differenzierten, komplexen Gesellschaften und im Angesicht einer veränderten Steuerungsperspektive nicht vom Staat als Regulierer per se ausgegangen werden kann, sondern gesellschaftliche Akteure mehr und mehr in die Regelungsstrukturen einbezogen werden. Daher werden im Folgenden unterschiedliche Regulierungsformen anhand ihrer Akteurskonstellation verglichen. Die zu untersuchenden Konzepte gehen von verschiedenen Akteuren als Regelsetzern und -durchsetzern auf dem Kontinuum von öffentlich bis privat aus (siehe Abbildung 7).

seinem Interesse erfüllt, und er kann jederzeit zur Hierarchie zurückkehren und zu eigenen legislativen Mitteln („Schatten der Hierarchie“) greifen (vgl. auch Baldwin/Cave 1999: 126). Letztlich wird hier, wenn auch ein schwächerer Unterschied zwischen „Steuermann“ und „Ruderer“ deutlich.

Das multiple Governance-Konzept, welches die zentripale Government-Perspektive des Steuerungsbegriffs überwindet (vgl. Dunsire 1993; Botzem 2002; Benz 2003), vermag alternative Regulierungsmodi angemessener zu charakterisieren und deren Existenz zu verstehen, als es mit der klassischen Steuerungstheorie möglich ist. Governance schließt hierarchische Steuerung neben der gesellschaftlichen Selbstregulierung und der Vielzahl von koexistierenden Mischformen mit ein (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 9 ff.). Governance lässt sich in seiner einfachsten Bedeutung als Form, Stil oder Art des Regierens (vgl. Benz 2004: 15) definieren. Governance im Speziellen ist eine institutionelle, an die veränderte politische Realität neuer Regierungsmodi angepasste Theorie, welche anstelle der Akteure kooperative Regelungsstrukturen in den Vordergrund stellt (vgl. Mayntz 2004b). Governance-Konzepte werden herangezogen, um Neukonfigurationen und variable Kombinationen verschiedener institutioneller Regelungsmechanismen hinsichtlich deren Koordinationsleistung und Wirkung auf das Handeln der Akteure zu analysieren (vgl. Benz 2003: 20; Botzem 2002: 19 ff.). Aufgrund von Interdependenzen öffentlicher und privater Akteure werden aus der Governance-Perspektive die positiven Wechselwirkungen verschiedener, sich ergänzender Steuerungsmodi betont und letztlich favorisiert (Jann/Wegrich 2003: 205 ff.). Recht fällt in Regelungsstrukturen die ambivalente Funktion zu, Vertrauen unter den Akteuren zu schaffen und als staatliche (Macht)Reserve zu dienen (vgl. Franzius 2006; Schuppert 2006).

Black (vgl. 2001) verwendet aus regulierungswissenschaftlicher Sicht parallel den Begriff „dezentriertes Regulierungsverständnis“, um den Wandel regulativer Modi und die Existenz vielfältiger gesellschaftlicher und hybrider Regelungs- und Kontrollmechanismen zu charakterisieren. Regulierung wird auch in der Regulierungswissenschaft als vielfach von der Staatsperspektive losgelöste Regelungsstruktur aufgefasst (vgl. Scott 2004: 160 ff.; auch Hutter 2006). Analog zum Governance-Ansatz werden polyzentrische Regulierungsmodi und -konstellationen auf Interdependenzen und Interaktionen zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren zurückgeführt: Beide Seiten bieten Lösungen, ebenso haben sie spezifische Probleme, die sie alleine nicht lösen können (vgl. Black 2001: 109 ff.; Scott 2004).

Aus der Governance-Warte zielen alternative Regulierungsformen auf sektorspezifisch angemessene, institutionelle Kombinationen und Kooperationen ab („getting institutions right“ und „institutional choice“) (vgl. Schuppert 2006: 395 f.). Am zutreffendsten erscheint für diese koproduzierenden Regulierungskonstellationen der Begriff „hybrider Governance-Typ“ mit einem „mix-of-modes“ aus hierarchischer Steuerung und industrieller Selbstregulierung (vgl. Jordan/Wurzel/Zito 2005: 484).

Im Falle von Selbstregulierung liegt prinzipiell sowohl die Kompetenz zur Normsetzung als auch zum Vollzug bzw. der Regeldurchsetzung bei privaten Organisationen (Baldwin/Cave 1999: 39; vgl. OECD 2006a: 34). Steuerungsobjekt und –objekt sind in solchen privaten Regulierungsregimen nicht zu unterscheiden. Bei Selbstregulierung liegt folglich ein weit von Government entfernter, „starker“ Governance-Typ vor (vgl. Jordan/Wurzel/Zito 2005: 484).

3.2 Regulierung – ein diffuser Begriff

Regulierung erfreut sich vor dem Hintergrund vielfältiger internationaler Reformaktivitäten und einer angloamerikanischen Regulierungswissenschaft zunehmender wissenschaftlicher Popularität. Bei Betrachtung einzelner Konzepte und der dafür verwendeten Termini fällt jedoch auf, dass Regulierung unterschiedlichste Implikationen hat. Im Folgenden werden der Regulierungsbegriff und die Konzepte aus steuerungsinstrumenteller Perspektive systematisiert, um den Untersuchungsgegenstand zu konkretisieren.

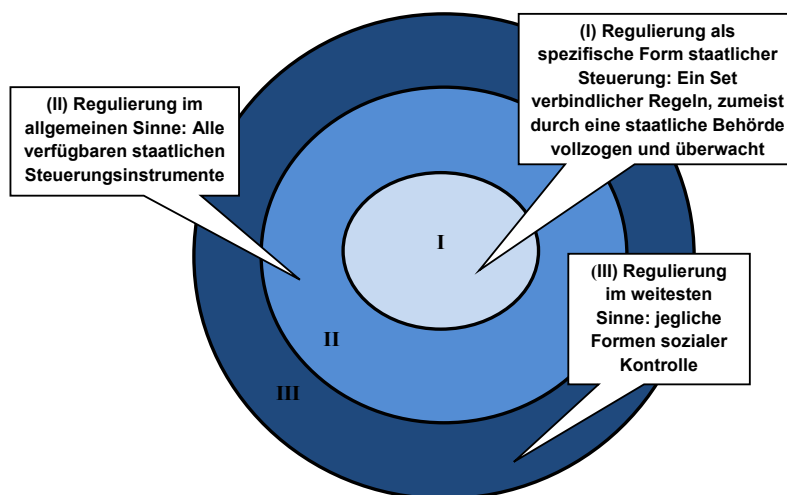
3.2.1 Die Bedeutungen und die Reichweite des Regulierungsbegriffs

Bei der Konkretisierung des Regulierungsbegriffs sollte zunächst festgehalten werden, dass keine allgemeingültige Definition von Regulierung existiert: „Regulation is a phenomenon that is notoriously difficult to define with clarity and precision, and its meanings and the scope of its inquiry are unsettled and contested“ (Morgan/Yeung 2007: 3). Vielmehr ist die definitorische Ausgestaltung vom jeweiligen Handlungs- und Forschungskontext abhängig (vgl. Baldwin/Scott/Hood 1998: 2 f.; Black 2002: 8 ff.). Der Ausdruck Regulierung wird, vornehmlich im angloamerikanischen Raum, im Kontext rechtlicher wie auch nicht-rechtlicher Instrumente und Maßnahmen verwendet (vgl. Ogus 1994: 1).

Die hier verwendeten, als konzentrische Kreise dargestellten Dimensionen des Regulierungsbegriffs (siehe Abbildung 8) beziehen sich auf die Unterscheidung der Reichweite des Konzepts hinsichtlich seiner Eigenschaft als Steuerungs- und Kontrollinstrument und dessen Trägerschaft. Demzufolge lassen sich drei Bedeutungen des Regulierungsbegriffs bestimmen (vgl. Baldwin/Scott/Hood 1998: 3 f.; Baldwin/Cave 1999: 2). Die erste, „enge“ und ausschließende Definition versteht Regulierung als spezifische Form staatlicher Steuerung durch den Erlass bindender Regeln („the promulgation of an authoritative set of rules“) (vgl. Baldwin/Scott/Hood 1998: 3). Typischerweise werden der Vollzug und die Einhaltung dieser Regeln von staatlichen Behörden ausgeführt und kontrolliert: „[...] a binding set of rules to be applied by a body devoted to this purpose.“ “[...] typically a public agency for monitoring and promoting compliance with these rules“ (Baldwin/Cave 1999: 2; Baldwin/Scott/Hood 1998: 3). Dieser Kerntypus von Regulierung wird als traditionelle, direkte Regulierung oder Command-

and-Control-Regulierung³², die von einer Government-Perspektive ausgeht, bezeichnet (vgl. Baldwin/Scott/Hood 1998: 3; Black 2002: 2 ff.). In Abbildung 8 bildet diese Definition den ersten, inneren Kreis. Der zweite, der politischen Ökonomie entstammende, Regulierungsbegriff bezeichnet alle gezielten staatlichen und selbstregulierenden Handlungsformen und Aktivitäten zur Beeinflussung bzw. Steuerung des Verhaltens der Gesellschaft und Wirtschaft (vgl. Baldwin/Cave 1999: 2; Baldwin/Scott/Hood 1998: 3 f.; Jarass 1988: 76 ff.). Im Gegensatz zu ersterer, rein durch Rechtsetzung geprägter, Definition fallen nicht nur rechtliche, sondern jegliche interne und externe Steuerungsmodi und –instrumente unter dieses Konzept (vgl. Baldwin/Cave 1999: 2; Baldwin/Scott/Hood 1998: 3 f.). In dieser Form kann Regulierung als „an all-inclusive concept of governance“ betrachtet werden (Christensen/Lægreid 2005: 9). Diese Regulierungsdefinition findet sich im zweiten, mittleren Kreis wieder. Der dritte, allumfassende Regulierungsbegriff verlässt die vornehmlich staatszentrierte und steuerungsinstrumentelle Perspektive. Der äußerste Kreis umfasst alle Formen und Mechanismen sozialer Kontrolle und Beeinflussung durch gesellschaftliche Normen und Institutionen einschließlich unintendierter, nicht-staatlicher Prozesse (vgl. Baldwin/Cave 1999: 2; Baldwin/Scott/Hood 1998: 4). Neben marktlichen Effekten und reiner gesellschaftlicher Selbststeuerung umfasst diese Regulierungsdimension auch die Entwicklung sozialer Normen (vgl. Baldwin/Scott/Hood 1998: 4).

Abbildung 8: Die drei Dimensionen des Regulierungsbegriffs



Quelle: Jordana/Levi-Faur (2005): 3 nach Baldwin/Scott/Hood (1998)

Der in der deutschen Politikwissenschaft verbreitete Begriff „regulative Politik“ ist nicht synonym mit den skizzierten Regulierungsbegriffen zu setzen. Dieser bezeichnet als Überbegriff einen Politiktypus, der Verhalten reguliert und den Handlungsspielraum privater Akteure im gesamtgesellschaftlichen Interesse einschränken soll (vgl. Jann 1983: 150 f.; auch Francis

³² Der Begriff Command-and-Control-Regulierung oder direkte Regulierung hat einen kritischen Beiklang, der sich jedoch terminologisch in der Reformdebatte durchgesetzt hat (vgl. Gunningham/Grabovsky 1998: 39). CaC als Abgrenzungskriterium beschreibt am zutreffendsten den imperativ-gesetzlichen staatlichen Steuerungsmodus.

1993: 2). Als Politiktyp greift regulative Politik auf der Programmebene nicht ausschließlich auf direkte, rechtliche Instrumente, also Regulierung im engsten Sinne, zurück (vgl. Jann 1983: 151; auch Mayntz 1983: 54 ff.). Vielmehr kann ein ergänzender Programm- und Instrumentenmix vorliegen (vgl. Jann 1983: 151). Für regulative Politik ist überdies charakteristisch, dass sie verschiedene Organisationsformen einnehmen kann, die sich zwischen hierarchischem „Regulierungsstaat“ und gesellschaftlicher Selbstregulierung bewegen (Czada/Lütz 2003: 14). Regulative Politik wurde überdies von Lowi (vgl. 1972) als deskriptiver Terminus und Politiktypus ohne expliziten Leistungscharakter zur Abgrenzung von (um)verteilenden Politiken geprägt. Den Definitionen folgend bedient sich regulative Politik in ihren verschiedenen Ausprägungsvarianten Regulierung nach der ersten und zweiten Dimension. Den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit bildet der Übergang vom ersten zum zweiten Regulierungsbegriff, als dass erstens CaC-Regulierung Gegenstand einer kritischen Analyse ist, und zweitens Alternativen über die staatszentrierte Perspektive des ersten Begriffs hinweg betrachtet werden.

3.2.2 Regulierung, alternative Regulierung und Alternativen zur Regulierung im Instrumentenkontext: Steuerungsinstrumente und Regulierungsstrategien

Steuerungsinstrumente bezeichnen die staatlichen Möglichkeiten der Verhaltensbeeinflussung unterschiedlicher Akteure (Jann 1983: 141; vgl. Braun/Giraud 2003: 147 ff.). Sie zielen auf die Veränderung entscheidungsrelevanter Faktoren bei den Adressaten, die sowohl Akteure des politisch-administrativen Systems als auch externe Adressaten des Politikfeldes sein können (Jann 1983: 142). Vor diesem Kontext werden nicht interne, die Akteure des politisch-administrativen Systems betreffende, wozu die metaregulative GFA und das SKM zu zählen sind, sondern externe Instrumente behandelt. Im Rahmen von Better Regulation (vgl. z. B. OECD 1995, 2002, 2006) und durch das Aufkommen von „new environmental policy instruments“ in der Umweltpolitik³³ (vgl. für Überblick: Jordan/Wurzel/Zito 2005; Gunningham/Grabovsky 1999; Richards 2000, Hahn/Stavins 1992) werden vielfältige regulative Alternativen promotet und diskutiert. Bei diesen Instrumenten handelt es sich um das gesamte Repertoire, der aus der Politikfeldanalyse bekannten und dem Staat zur Verfügung stehenden Instrumente und Handlungsformen (siehe Abbildung 9; vgl. Jann 1983: 141 ff.; König/Dose 1992: 79 ff.; Braun/Giraud 2003: 147 ff.).

³³ Die Umweltpolitik kann zum einen aufgrund ihres späten Aufkommens (und der somit geringeren, legalistischen Tradition), sowie zum anderen wegen der häufig mit hohen Kosten verbundenen, regulativen Interventionen als innovatives Politikfeld für neue Steuerungsinstrumente und –konstellationen gelten. So haben vermehrt nicht-regulative Regulierungen und Programme Einzug erhalten, die der Wirtschaftswissenschaft entstammen (vgl. Hahn/Stavins 1992). Damit sei beispielsweise auf finanzielle (Anreiz)Instrumente wie Verbrauchsabgaben, die Schaffung künstlicher Märkte, wie beim Emissionshandel oder auch informationelle „Signalling-Instrumente“ wie Öko-Labels verwiesen (vgl. Hahn 1989; Jordan/Wurzel/Zito 2005).

Abbildung 9: „Klassische“ Steuerungsinstrumente der Politikfeldanalyse

Instrument	Verhaltensänderung durch:
<i>Regulierung</i>	Ge- und Verbote, Sanktionen
<i>Finanzierung</i>	finanzielle Anreize oder Abgaben; Subventionen oder Transfers
<i>Information</i>	Information, Überredung
<i>Leistung</i>	Angebot staatlicher Güter und Dienstleistungen
<i>Strukturierung</i>	Beeinflussung der Entscheidungsstruktur (Organisations-, Personal- oder Prozessstruktur)

Quelle: Jann (1983): 146

Auf der Instrumenten-, jedoch nicht der Programmebene, werden in der Politikfeldanalyse regulative Instrumente durch unmittelbar beeinflussende, staatlich-imperative Normen (regulatives Recht als Gebots- und Verbotsnormen, Pflichten, Standards) mit Sanktionsandrohung eng definiert (vgl. Jann 1983: 141 ff.; Mayntz 1983b: 149; Braun/Giraud 2003: 153), während sich in der angloamerikanisch geprägten Regulierungswissenschaft eine weite Begriffsdefinition im Sinne aller staatlichen Instrumente durchgesetzt hat (vgl. Baldwin/Cave 1999: 2; Baldwin/Scott/Hood 1998: 3 f.; Black 2002: 12). Dem weiten regulierungswissenschaftlichen Verständnis liegt die Erkenntnis zugrunde, dass neben normierten Ge- und Verboten auch andere Instrumente regulativ auf das gesellschaftliche Verhalten wirken (vgl. Huckle/Bohne 1980: 182; Wegrich 2008: 7). Das enge, politikfeldanalytische Verständnis von Regulierung spiegelt sich im Begriff „rules“ (vgl. generell Baldwin 1995: 7 ff.) und im Regulierungsbegriff der ersten Dimension wieder. Der Brückenschlag zwischen beiden „wissenschaftlichen Kulturen“ ist auf der Programmebene und bei „regulatory strategies“ zu sehen (vgl. Wegrich 2008: 7). Auf der Programmebene findet man in der Implementationsforschung Ansätze, die nach dem dominierenden Steuerungsinstrument klassifizieren (vgl. König/Dose 1992: 87 ff.; Mayntz 1983b: 149), was auch auf regulative Strategien zutrifft (vgl. Baldwin/Cave 1999: 34 ff.; Baldwin 1995: 65). Jedoch differenzieren letztere stärker im Sinne von Governance-Modellen nach Regulierungsakteuren und –institutionen (vgl. Baldwin/Cave 1999: 34 ff.).

Zur Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes wird auf Ebene der Alternativen eine steuerungsinstrumentelle Abgrenzung getroffen, da es ein Sammelbegriff für regulative als auch nicht-regulative Instrumente ist (vgl. OECD 2002: 135; Mandelkern 2002: 22 ff.). Denn die Einordnung und Abgrenzung in schematische Steuerungsinstrumenten-Typologien fällt zusehends schwerer, da diese traditionell rein staatliche Handlungsformen charakterisieren, und sich kooperative oder ökonomische Instrumente aufgrund ihres hybriden Governance-

Charaktens aus Staat, Markt und Gesellschaft häufig nicht in klassische Kategorien einordnen lassen (vgl. Jordan/Wurzel/Zito 2005: 479 ff.).

Abbildung 10: Spektrum der regulativen und nicht-regulativen Steuerungsinstrumente zwischen Markt und Staat

Competition							Monopoly				No economic activity	
<i>Market-driven solution</i>							<i>Government-driven solution</i>					
<i>low</i>							<i>Degree of state interventionism</i>				<i>high</i>	
<i>Instrument type and "production mode"</i>												
Free Market	Free Market governed only by general competition policy	Mandatory information disclosure	Private sector voluntary regulation	Market incentives established by government	Process regulation	Performance regulation	Command-and-control regulation	Regulated private monopoly	Contracting out monopoly to the private sector	Corporatised public monopoly	Public monopoly	Government ban on economic activity

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an OECD 2002: 52

Abbildung 10 gibt einen Überblick über Policy-Instrumente, die im Rahmen von BR diskutiert werden. Der Differenzierungsgrad dieses Überblicks genügt jedoch nicht zur hinreichenden Bestimmung alternativer Regulierung. Um diese zu definieren, wird auf die von der OECD (vgl. 2002: 51 ff./135) als „regulatory alternatives“ bzw. „alternative forms of regulation“ bezeichneten Typen, sowie die im Mandelkern-Bericht (vgl. Mandelkern 2002: 92) genannten „Alternativen zur Rechtsetzung“ („alternatives to regulation“) zurückgegriffen. Unabhängig von den semantischen Unterschieden dieser Sammelbegriffe werden die Konzepte Selbstregulierung und Koregulierung als Alternativen dargelegt (vgl. Mandelkern 2002; OECD 2002, 2006). Als Drittes wird regulierte Selbstregulierung betrachtet, die im Rahmen der Gewährleistungsstaatsdebatte diskutiert wird (vgl. Schuppert 2001, 2005). Bei diesen drei Regulierungsmodi sind mit (unterschiedlichen) Sanktionsmöglichkeiten versehenes Recht bzw. Regeln zwar das dominante Steuerungsinstrument, doch stellt dieses vielfach keine klassische, auf Gesetzgebung basierende, Rechtsetzung dar (vgl. Mandelkern 2002). Auch hinsichtlich Regelungsdichte, Interventionstiefe, Flexibilität und Bindungsgrad können diese Formen variieren. Um den Übergang von direkter CaC-Regulierung zu indirekter, alternativer Regulierung zu verdeutlichen, bietet es sich an, auf einem Kontinuum zwischen interventionistischem, regulativen Recht auf der einen sowie selbstregulativem Recht und vertraglichen Regeln („soft law“) auf der anderen Seite zu differenzieren. Kooperative Regulierungsformen sind als Hybride zwischen diesen Polen einzuordnen. Es sei jedoch darauf verwiesen, dass die alternativen Steuerungsmodi in der policy-analytischen Typologie Schnittmengen mit dem Instrument der Strukturierung bzw. Prozeduralisierung aufweisen, das selbstregulative Elemente für nicht-

staatliche Akteure begründet³⁴ (vgl. Braun/Giraud 2003: 155; Mayntz 1983a: 52; Huckle/Bohne 1980: 183).

Um einen einheitlichen, synthetisierten Terminus für diese Regulierungsformen zu finden, wird „alternative Regulierung“ verwendet, um den regelgebundenen, regulativen Charakter dieser drei Konzepte und den Unterschied zu „Alternativen zur Regulierung“ zu verdeutlichen. Abbildung 11 kategorisiert die Instrumente, führt die Diskussionsstränge zusammen und untergliedert den Regulierungsbegriff in seine Ausprägungen.

Abbildung 11: Alternative Regulierung vs. Alternativen zur Regulierung³⁵

Externe Steuerungsinstrumente und "instrumental choice"									
Regulierungsinstrumente und "regulatory choice"									
	Alternativen und "alternative choice"								
"Klassische" Regulierung	Alternative Regulierung				Alternativen zur Regulierung				
staatliche CaC-Regulierung	Koregulierung	Regulierte Selbstregulierung	"Substituierende" Selbstregulierung	freiwillige Selbstregulierung	Finanzierung	Strukturierung, prozedurale Instrumente	Information, Persuasion	Ökonomische/marktliche Instrumente	freier Markt/Non-Intervention

Quelle: eigene Darstellung

3.3 Alternative Regulierung – die Konzepte im Fokus

In diesem Abschnitt werden die drei zu analysierenden Alternativkonzepte zu CaC-Regulierung konzeptionalisiert. Von diesen Konzepten existieren verschiedene Definitionen und Abgrenzungskriterien, die sowohl vom wissenschaftlichen als auch vom nationalen, politischen Kontext abhängen (vgl. z. B. EU 2001; OECD 2006; Schulz/Held 2006). Daher wird in diesem Abschnitt keine explizite Detaildarstellung, sondern eine Skizzierung der Konzepte und ihrer Erscheinungsformen vorgenommen. Grundsätzlich sind die Konzepte anhand der Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten zu differenzieren (vgl. Knill 2003).

3.3.1 Selbstregulierung

Selbstregulierung wird hier nicht im systemtheoretischen Sinne als anarchische Idee ausschließlicher gesellschaftlicher Selbststeuerung aufgefasst (vgl. Beyme 1991: 143). Selbstre-

³⁴ Als prozeduralisierend-regulative Plattformen können das Privatrecht (BGB, HGB), aber auch korporatistische Arrangements gelten.

³⁵ Diese Taxonomie hat nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern dient insbesondere bei den „Alternativen zur Regulierung“ dem Überblick.

gulierung wird wie folgt definiert und findet generell statt, „[...] when a group of firms or individuals exerts control over its own membership and their behavior“ (Baldwin/Cave 1999: 123). Private Akteure definieren eigene Regeln und kontrollieren deren Einhaltung, wo häufig öffentliche (Regelungs)Interessen bestehen.

Prinzipiell bietet sich eine Differenzierung selbstregulativer Modi an, da unter Selbstregulierung vielfältige private wie öffentlich-private Arrangements zusammengefasst werden (vgl. Bartle/Vass 2007; auch Ogus 1994). Als Unterscheidungskriterien können dazu Organisationsmuster und der staatliche Einfluss dienen. So existieren auf absoluter Freiwilligkeit beruhende, reine Branchen-Selbstregulierungen, die vornehmlich auf die private Sphäre beschränkt bleiben. Diese dienen teilweise als Marketing-Instrumente und zur Verbesserung der Wettbewerbssituation teilnehmender Unternehmen. Als Beispiele sind die Hotelklassifizierung des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes (DEHOGA), Börsen-Zulassungsanforderungen für den Handel³⁶ und die Notierung in Indizes³⁷, Rating-Anforderungen von Rating-Agenturen³⁸ oder auch Textilgütesiegel, wie das sogenannte „Wollsiegel“, anzuführen. Diese Formen rein privater Selbstregulierung berühren tendenziell keine genuin öffentlichen Interessen und sind hier folglich von untergeordneter Bedeutung.

Weiter existieren selbstregulative Arrangements, die nicht im expliziten staatlichen Auftrag fungieren, aber dort regulieren, wo ein öffentliches Regelungsinteresse besteht. Diese sind dauerhaft bei Branchenverbänden institutionalisiert und werden von diesen vollzogen. Dazu zählt der Deutsche Presserat, der die freiwillige Selbstkontrolle der Printmedien anhand des Pressekodex ausübt.³⁹ In die gleiche Kategorie fällt das Ombudsmann-Verfahren des Deutschen Bankenverbands, mit dem Streitigkeiten zwischen Kunden und Privatbanken nach einer eigenen Verfahrensordnung geschlichtet werden.⁴⁰ Existiert ein zentral-institutionalisierter, privater oder parastaatlicher Regulierer, an den dauerhaft staatliche Regelungskompetenzen delegiert sind, kann dieser Modus als selbstverwaltete CaC-Regulierung bezeichnet werden (vgl. Baldwin/Cave 1999: 39, 125 f.). Typisches Beispiel für gesetzlich übertragene Selbstregulierungskompetenzen sind die traditionell selbstregulierenden, berufsständischen Kammerorganisationen, die über genuine Vollzugskompetenz ihrer Regeln verfügen (vgl. OECD 2004: 30; Bartle/Vass 2007). Ein Sonderfall ist die Normung industrieller Standards durch private Normungsorganisationen, wie das deutsche Institut für Normung (DIN). In Fachausschüssen aus Vertretern interessierter Kreise werden konsensbasierte, technische Normen und Standards erarbeitet (vgl. Sebaldt/Straßner 2004: 235 ff.). Diese traditionelle private Selbstregulie-

³⁶ Siehe bspw. das Regelwerk der Deutschen Börse für die Zulassung im Handel unter:

<http://deutsche-boerse.com/dbag>

³⁷ Siehe zum Beispiel die Anforderungen der Deutschen Börse AG für die Notierung im Dax unter:

<http://deutsche-boerse.com/dbag>

³⁸ Als prominente Beispiele sind die Ratings von Moody's und Standard & Poor's (S&P) zu nennen.

³⁹ Siehe <http://www.presserat.de>

⁴⁰ Siehe <http://www.bankenverband.de/bankenverband/verband/channel/10183310/index.html>

regung kann insofern ein Stückweit als koregulativ bezeichnet werden, als dass staatliche Akteure Mitglieder des DIN sind, und es qua Vertrag mit der Bundesregierung als nationale Normungsorganisation anerkannt ist.⁴¹ Diese hybriden, öffentlich rechtlich abgesicherten Selbstregulierungsarrangements, die die Funktion einer ausgelagerten Staatsverwaltung wahrnehmen, werden in der Korporatismusforschung auch als private Interessenregierungen („private interest governments“) bezeichnet (vgl. Streeck 1994: 17; King 2007: 188 ff.).

Reguliert sich die Industrie dagegen dezentral auf Unternehmensbasis selbst, und besteht nur eine lockere Rückkopplung mit einer korporativen Koordinations- und Verhandlungsinstanz aufgrund öffentlich-privater Abkommen, kann von Selbstverpflichtung gesprochen werden. Dieses Regelwerk wird nicht klassisch durch Kontrollen vollzogen. Kontrollindikator für den Staat sind die auf der Makroebene definierten Zielzustände (vgl. ähnlich Mayntz 1987: 198). Die Durchsetzung der Verpflichtung erfolgt intraindustriell durch verbandliche Koordination und Überzeugungsarbeit. Das BMU (2007a) definiert diesen Typus im Umweltschutz, wo er am häufigsten anzufinden ist, wie folgt: „Unter Selbstverpflichtungen (SV) werden einseitig abgegebene Erklärungen von Unternehmen oder Wirtschaftsverbänden verstanden, bestimmte Umwelanstrengungen vorzunehmen. Diese SV werden in der Regel vom Staat informell entgegengenommen, ohne dass der Staat eine Verpflichtung eingeht.“ Selbstverpflichtungen definieren Regeln für das Handeln und Ziele („codes of conduct“, „codes of practice“), auf die sich die beteiligten Akteure, zumeist ohne direkte staatliche Beteiligung, geeinigt haben (vgl. Schulz/Held 2002: 3). Klassische Selbstverpflichtungen sind rechtlich nicht verbindlich, man spricht sich lediglich ab und erzielt vertragsähnlich eine Willensübereinstimmung der Partner (vgl. UBA 1999: 22 f.).⁴² Selbstverpflichtungen sind daher als „soft law“ anzusehen (Eickhof 2002: 19). Als Beispiele lassen sich die Zusage der Automobilindustrie, vertreten durch den Verband der deutschen Automobilindustrie (VDA), zur Senkung der CO₂-Emissionen oder verschiedene Verpflichtungen von Branchenverbänden zur Reduzierung des Energieverbrauchs von Elektrogeräten anführen.⁴³

Über Selbstregulierung lässt sich zusammenfassend sagen, dass sie entweder auf freiwillige Initiative der Wirtschaft, auf indirekte staatliche Einflüsse oder auf einem (nachträglich) erteilten, staatlichen Auftrag zurückzuführen ist. Der kooperative Staat fungiert hier als Organisator von Verhandlungsarenen und Anstoßgeber durch externe Druckausübung auf die Beteiligten. Selbstregulative Arrangements können vielfach vor dem Hintergrund gesehen werden, dass sie eine freiwillige Prävention der Privaten gegenüber einem als nachteilig empfundenen staatlichen Eingriff darstellen (vgl. Knill 2003: 67; Kleinstaub 2005: 187; Mayntz/Scharpf 1995).

⁴¹ Siehe <http://www.din.de/cmd?level=tpl-bereich&menuid=47420&cmsareaid=47420&languageid=de>

⁴² Hinsichtlich der inhaltlichen Reichweite von SVen herrschen verschiedene Meinungen vor. Frenz (vgl. 2001: 197 ff.) legt bspw. einen weiten Begriff zugrunde, der auch verbindliche, öffentlich-rechtliche Verträge und Absprachen umfasst.

⁴³ Siehe für Überblick http://www.bmu.de/wirtschaft_und_umwelt/selbstverpflichtungen/doc/36514.php

3.3.2 Regulierte Selbstregulierung

Regulierte Selbstregulierung ist eher als Sammelbegriff mit leitbildartigem Charakter anstatt als einheitliches Konzept aufzufassen.⁴⁴ Dieses Konstrukt wird in erster Linie als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaats⁴⁵ diskutiert (vgl. z. B. Schuppert 2006). Regulierte Selbstregulierung dient in diesem juristisch dominierten Diskurs als Chiffre für jegliche Formen prozeduralisierender Meta-Regulierung. Die damit erfassten Phänomene kooperativen Rechts sind keineswegs alle neuartig, jedoch wurden diese in ihrer Gesamtheit erst als Fälle regulierter Selbstregulierung für eine systematische Debatte fruchtbar gemacht (Becker 2005: 50). Regulierte Selbstregulierung kennzeichnet generell alle staatlichen Einflussmöglichkeiten durch rechtliche Steuerung von Selbstregulierung (vgl. Schulz/Held 2002: 5) und liegt dann vor, wenn private Kräfte nicht nur Hilfsaufgaben wahrnehmen, sondern ein Stück kollektiver Ordnung hervorbringen (Schmidt-Aßmann 2001: 261). Der Staat regt solche Aktivitäten an, nutzt, strukturiert und begrenzt sie (Schmidt-Aßmann 2001: 261). Regulierte Selbstregulierung stellt damit eine Mischform aus CaC-Regulierung und Selbstregulierung dar, welche die Regelungsmechanismen Hierarchie und Verhandlung kombiniert (vgl. Becker 2005: 49). Andere definieren sie als Selbstregulierung, die in einen staatlich gesetzten Rahmen eingepasst ist (vgl. Schulz/Held 2002: 5). Der Staat setzt hierbei prozedurales Recht ein, das gering determiniert ist oder sich auf Zielsetzungen beschränkt, innerhalb derer Unternehmen und Verbände ihr Verhalten relativ flexibel steuern und anpassen können. Charakteristikum des prozeduralen Rechts ist, dass sich die inhaltlichen Maßstäbe erst im Anwendungsprozess ergeben (Becker 2005: 53). Mit dieser Steuerung verfolgen staatliche Akteure einen über den Einzelfall hinausgehenden, final programmierten Ordnungszweck (vgl. Becker 49 f.; Schmidt-Aßmann 2001).

Da regulierte Selbstregulierung einen Überbegriff für reregulatives Privatisierungsfolgerecht, die staatliche Gewährleistungsfunktion und für kooperative Rechtsetzung im Allgemeinen, darstellt (vgl. z. B. Becker 2005; Schuppert 2001, 2005), wird hier von der Grundsatzdebatte losgelöst eine praktikable und schlanke Definition verwendet, die eine ganz spezifische Steuerungsform charakterisiert. Es soll zum Ausdruck gebracht werden, dass regulierte Selbstregulierung nicht nur Inbegriff eines Staatsaufgabenwandels ist, sondern auch eine praktische Relevanz für BR hat. Regulierte Selbstregulierung wird hier als kooperative, final programmierte

⁴⁴ Ein verwandter Typus von regulierter Selbstregulierung, der aber zu differenzieren ist, ist das vornehmlich in Australien diskutierte Modell der „enforced self-regulation.“ Hier verfassen Unternehmen und/oder Verbände eigene Standards oder „codes of practice“, die von staatlichen Behörden ratifiziert und auch von diesen vollzogen werden können (vgl. Ayres/Braithwaite 1992: 101 ff.; auch Schulz/Held 2002). Enforced self-regulation zielt v. a. darauf ab, die Regelbefolgung für Unternehmen durch Maßschneidung zu vereinfachen (vgl. Parker 2000).

⁴⁵ Als Aufgaben des Gewährleistungsstaats gelten die Sicherstellung einer Grundversorgung in verschiedenen Sektoren und die Wahrnehmung der Infrastrukturverantwortung, wobei er diese durch Regulierung steuert, statt sie in Eigenproduktion zu erbringen (vgl. Schuppert 2001: 220/221).

Regulierung verstanden. Staatliche und nicht-staatliche Akteure kooperieren durch (gemeinsame) Institutionen, ohne dass der Staat direkt beteiligt ist, aber diese Institutionen strukturiert (vgl. Kleinsteuber 2005: 187). Auf der Policy-Ebene liegen rechtlich verbindliche Entscheidungen über verfahrensbezogene Regeln und die Ziel- oder Rahmensetzung vor, deren Ausgestaltung von öffentlichen Akteuren dominiert ist (vgl. Knill 2003: 66). Im Unterschied zu CaC-Regulierung erfolgt eine stärker formalisierte und institutionalisierte Einbeziehung privater Akteure, wie durch die Delegation bestimmter Kompetenzen (Knill 2003: 66). So kann die konkrete Ausgestaltung und Durchsetzung der Zielerreichungsmaßnahmen den nicht-staatlichen Akteuren obliegen. Kontroll- und Implementationsträger können sowohl staatliche, kooperative als auch private Akteure sein (vgl. Schmidt-Aßmann 2001: 259 f.). In jedem Fall üben staatliche Akteure aber eine übergeordnete Überwachungsfunktion aus. Der (Gewährleistungs)Staat begründet mittels Recht zwar ein verbindliches Ziel, ist aber nicht direkt an deren Umsetzung und Erfüllung beteiligt (vgl. Kleinsteuber 2005: 187).

Typisches Beispiel für regulierte Selbstregulierung ist das Öko-Audit (EMAS - Eco-Management and Audit Scheme) als System zur Bewertung und Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes, das auf der EG Öko-Audit-Verordnung bzw. dem deutschen Umweltauditgesetz basiert. Diese Rechtsgrundlagen legen lediglich einen prozeduralen Rahmen und Ziele des Umweltschutzes fest, innerhalb derer der Industrie die konkrete Ausgestaltung überlassen bleibt (vgl. Knill 2003: 66). Auch die später zu behandelnde Verpackungsverordnung, in der der Gesetzgeber eine quantitative Mehrwegquote als Ziel gesetzt hat, ist beispielhaft anzuführen (vgl. Finckh 1998).

3.3.3 Koregulierung

Koregulierung hat maßgeblich durch das Bestreben der Europäischen Kommission nach flexibleren Instrumenteneinsatz im Rahmen des Weißbuchs „Europäisches Regieren“ an Aufmerksamkeit gewonnen (vgl. EU KOM 2001). Die Methode wurde in einem frühen Stadium einer umfassenden BR-Debatte als Form des „guten“, partizipativen und konsultativen Regierens diskutiert (vgl. Franzius 2003). Koregulierung kann so vor dem Hintergrund der Governance-Diskussion in der EU, die sich der Kritik am Legitimationsdefizit widmet, interpretiert werden (vgl. Mandelkern 2002: 16). Sie ist ein formales Bekenntnis der Policy-Maker zu mehr Regulierungspartizipation und -repräsentation sowie Nutzung der Potentiale der Adressaten (vgl. Franzius 2003). Auch die OECD (vgl. 2000, 2002, 2006) fördert die Methode im BR-Diskurs stets als Alternative zu CaC-Regulierung. Auch auf nationalstaatlicher Ebene sind heute Ansätze dieses komplexen Regelungstyps vorzufinden. Das Konzept der Koregulierung ist jedoch nicht eindeutig von regulierter Selbstregulierung zu unterscheiden. Teilweise wird es unter regulierter Selbstregulierung subsummiert (z. B. Schulz/Held 2002), oder beide Begrifflichkeiten faktisch synonym verwendet (z. B. OECD 2006; Mandelkern 2002: 26; Latzer 2007:

7). Dieser Regelungsmodus erweist sich daher als wissenschaftlich umstritten und definitiv nicht frei von Widersprüchen. Aus der Literatur sind dennoch partielle Besonderheiten ersichtlich, weshalb hier auf ein eigenes Begriffsverständnis hingearbeitet wird.

Die Europäische Kommission (2001: 27; ähnlich OECD 2006: 6, 35) definiert Koregulierung offen als „[...] kombiniert bindende Rechtsetzungs- und Regelungstätigkeit mit Maßnahmen der Hauptbeteiligten unter Nutzung ihrer praktischen Erfahrungen“. Die spätere „Interinstitutionelle Vereinbarung Bessere Rechtsetzung“ der Europäischen Kommission, des Parlaments und Rates (EU 2003: 3) konkretisiert Koregulierung als „[...] Mechanismus [...], durch den ein gemeinschaftlicher Rechtsakt die Verwirklichung der von der Rechtsetzungsbehörde festgelegten Ziele den in dem betreffenden Bereich anerkannten Parteien überträgt [...]“. Koregulierung muss jedoch nicht auf rechtliche Instrumente beschränkt bleiben, sondern kann auch außerrechtliche Maßnahmen beinhalten (vgl. EU KOM 2001: 27). Bei Koregulierung liegt zwar eine einseitige, hoheitlich-rechtliche Grundlage für das alternative Regulierungsarrangement vor („Primat der öffentlichen Hand“), die faktische Intensität der staatlichen Involvierung hängt hingegen von der konkreten Ausgestaltung der rechtlichen Grundlage ab, womit eine problemadäquate Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten ermöglicht werden soll (vgl. Latzer 2007: 4; Mandelkern 2002: 26). So können in der Praxis nicht-rechtliche Instrumente der Adressaten auf gesetzlicher Rahmengrundlage des Staates koexistieren, die staatliche Akteure entweder als verbindlich erklären oder empfehlend unterstützen (vgl. auch EU KOM 2001: 27).

Generell kann angeführt werden, dass Staat und private Unternehmen in gemeinsamen, netzwerkartigen Institutionen bei der Regelungsausgestaltung kooperieren (vgl. Kleinsteuber 2005: 187). Es besteht im Gegensatz zu regulierter Selbstregulierung in der Regel kein a priori rechtlich verbindliches Ziel. Im Vordergrund stehen Verhandlungen und die direkte Beteiligung der privaten Akteure an der Entscheidungsfindung (Knill 2003: 66). Die Dominanz öffentlicher Akteure wird hier somit unterbrochen. So können solche Verhandlungen beispielsweise in der Inkorporation privater Regeln und Standards (bottom-to-top) oder der Delegation der Umsetzungsdetails⁴⁶ an nicht-staatliche Akteure münden (vgl. Mandelkern 2002: 26). Koregulierung geht somit über reine Selbstregulierung hinaus und impliziert „[...] a cooperative approach to governance“ (EESC 2002: 5). Es umfasst daher jene Formen des Mitregierens und Mitgestaltens in der Phase der Politikformulierung. Die folgenden Beispiele verdeutlichen die Grundzüge, aber auch die Flexibilität dieses Regelungstyps.

In Deutschland findet man Koregulierung im Jugendschutzrecht, wo die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) seit 2003 die zentrale staatliche Aufsicht über den Jugendmedienschutz wahrnimmt (vgl. Kleinsteuber 2005: 189). Diese erkennt (vormals) rein selbstregulative

⁴⁶ Insbesondere die Delegation von Umsetzungsdetails als Koregulierung ist nicht einwandfrei von regulierter Selbstregulierung zu unterscheiden.

Selbstkontrollorganisationen der Telemedien-Wirtschaft als offizielle Prüforganisationen für Telemedien-Inhalte an.⁴⁷ Als Koregulierung kann auch der Corporate Governance Kodex gelten, der von der entsprechenden Regierungskommission eigenständig erarbeitet wurde und seine gesetzliche Grundlage in der Entschlusserklärung des § 161 Aktiengesetz findet.⁴⁸ Die von der Regierungskommission aufgestellten, nicht verbindlichen Regularien werden im § 161 Aktiengesetz zur Anwendung empfohlen. Aufsichtsräte und Vorstände von Aktiengesellschaften sind verpflichtet, hinsichtlich des Befolgungsgrades eine öffentliche Erklärung abzugeben. Auch der Gemeinsame Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen stellt eine Form der Koregulierung dar, indem er die Behandlungsmethoden in der ambulanten Versorgung gemäß § 116b SGB V normiert und nach § 35 SGB V Richtlinien für Arzneimittel-Festbeträge festlegt (vgl. Schuppert 2003: 603). Auf EU-Ebene kommt Koregulierung bei den „Richtlinien neuer Konzeption“⁴⁹ zum Einsatz, deren technische Details von europäischen Normungsorganisationen erarbeitet werden und von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht zu überführen sind (vgl. EU KOM 2001: 27). Die Tätigkeit von Normungsorganisationen stellt im Allgemeinen, wie bereits angedeutet, einen Grenzfall zwischen Koregulierung und Selbstregulierung dar. Normen werden häufig von staatlichen Akteuren mitentworfen und in verbindliches Recht überführt. Koregulierung wird außerdem in der europäischen Umweltpolitik zunehmend bei der Kooperation mit der Automobilindustrie zur Reduktion von Kraftfahrzeugemissionen praktiziert, womit auch hier ein Übergang von der Selbstverpflichtung zur Koregulierung zu verzeichnen ist (vgl. EU KOM 2001: 27).

3.3.4 „Quintessenz“ der alternativen Regulierungsmodelle

Alternative Formen der Regulierung sind als problemlösungsorientierte Interaktionen in öffentlich-privaten Akteurszusammenhängen zu verstehen. Das Ziel dieser Governance-Konzepte besteht im koordinierten Zusammenwirken staatlicher wie privater Kräfte, um Regulierungsziele für beide Parteien effektiv und effizient zu verwirklichen. Alternative Regulierungsformen gehen allesamt über klassische Beteiligungsformen des Rechtsetzungsverfahrens, wie bspw. Anhörungen, hinaus, da nicht-staatliche Akteure unter Aufsicht regulieren bzw. mitregulieren. Staatliche Autorität und Legitimation werden mit privater Expertise und praktischen Erfahrungen kombiniert. Generell stehen dem Staat unterschiedliche Rollen, Einflussmöglichkeiten und Ansatzpunkte für Eingriffe zur Verfügung (vgl. Bartle/Vass 2007). Die folgende Abbildung 12 systematisiert die möglichen Beteiligungs- und Interaktionsmuster der Akteure bei alternativen Regulierungsformen.

⁴⁷ Siehe dazu http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=1

⁴⁸ Siehe zum Corporate Governance Kodex:

http://www.bmj.bund.de/enid/1c65e10569fbd567ce24b89eb9a6fd78,b9818d305f7472636964092d0932363238/Corporate_Governance/Deutscher_Corporate_Governance_Kodex_1fy.html

⁴⁹ Siehe auch <http://www.din.de>

Abbildung 12: Beteiligungsformen und Interaktionsmuster selbstregulativer Arrangements

<u>Selbstregulierung und der Staat</u>	
<u>Beauftragt:</u>	<p>a) „Kooperation“: Kooperation zwischen Regulierer und Regulierten bei der Entwicklung und Implementation gesetzlicher Regelungen</p> <p>b) „Delegation“: Delegation der Implementation gesetzlich definierter Aufgaben an eine Selbstregulierungsinstitution</p> <p>c) „Übertragung“: Gesetzliche Fixierung der Selbstregulierung und staatliche Kompetenzübertragung an Selbstregulierungsorgane</p>
<u>Nicht-beauftragt:</u>	<p>d) „Unterstützung“: Selbstregulierung wird explizit von staatlichen Akteuren unterstützt, das Regime ist aber nicht-staatlich</p> <p>e) „Stillschweigende Unterstützung“: Selbstregulative Systeme verfügen über geringe explizite staatliche Unterstützung, nahe an „reiner Selbstregulierung“</p> <p>→ „Freiwillige“ Handlungen sind zentral, aber (häufig implizit) von staatlichen Handlungen abhängig oder durch diese eingeschränkt</p>

Quelle: eigene Darstellung nach Bartle/Vass (2007): 891

Die Konzepte und empirischen Beispiele untermauern den Governance-theoretischen Wandel von hierarchisch-interventionistischer zu hierarchischer Kontextsteuerung. Sie implizieren und setzen die Existenz korporativer Akteure als Partner und „Sprecher der Regulierten“ im Regulierungsarrangement voraus. Aufgrund der hohen Kongruenz und des fließenden Übergangs der Konzepte (vgl. Hoffmann-Riem 1996: 264) ist die konzeptionelle Trennung unscharf. Die Konzepte können als Idealtypen gelten, deren Unterschiede in der komplexen politischen Realität verschwimmen (vgl. Knill 2003: 67; auch Töller 2007: 70). Daher sind die Gemeinsamkeiten und Anforderungen dieser kooperativen Governance-Formen zu erfassen und CaC-Regulierung gegenüberzustellen. Definiert man Regulierung nicht ausschließlich mit rechtlichen Mitteln, so können alle alternativen Regulierungen als regulierte Selbstregulierungen i. w. S. gesehen werden. Zwar findet eine Selbstregulierung durch private Akteure statt, nichtsdestotrotz bleiben staatliche Akteure in der Mehrheit der Fälle an der Selbstregulierung beteiligt, indem sie Strukturen, Prozesse und Rahmenbedingungen definieren bzw. die Selbstregulierung aufgrund der staatlichen Rückholoption im Schatten der Hierarchie stattfindet. Abbildung 13 gibt einen abschließenden, vergleichenden Überblick über die Konzepte und Erscheinungsformen alternativer Regulierung.

Abbildung 13: Konzepte der alternativen Regulierung im Vergleich

	Selbstregulierung	Regulierte Selbstregulierung	Koregulierung
Konzept	Überbegriff für private Formen der Regelsetzung mit teils indirekter staatlicher Beteiligung	Rechtliche Rahmen- und Zielsetzung sowie Prozeduralisierung durch staatliche Akteure	Mitregulierung nicht-staatlicher Akteure in gemeinsamen Institutionen bei der Normensetzung; „Verhandlungsregulierung“
Rolle des Staates	Passiv und dabei anstoßend: Verzicht auf eigene Regelung, Autorität und Drohung geben Anstoß für privates Engagement; stellt Verhandlungsarenen zur Verfügung; Aufsichtsfunktion	Strukturierend und befehlend; Dominanz bei verbindlicher Rahmen- und Zielsetzung; Verantwortungsteilung durch Delegation bestimmter Kompetenzen und Aufgaben; Aufsichtsfunktion	Kooperativ und verhandelnd; Arbeitsteilung durch Delegation von Regelungskonkretisierung oder Rückgriff auf bestehende private Regelungen; Primat der öffentlichen Hand durch rechtliche Absicherung
Rolle der Wirtschaft	(Mit)Initiator, um staatlicher Intervention vorzubeugen; „Verstaatlichung“ und dauerhafter Partner: traditionelle Formen der Selbstregulierung werden anerkannt oder „überführt“ (private interest government, Mesokorporatismus)	Formalisierte und institutionalisierte Einbeziehung; Ausfüllung des Rahmens in Eigenverantwortung	Wissensanbieter; Mitregulierer oder Verhandlungspartner „at arm's length“
Beispiel	Pressekodex, Berufsregulierung durch Standesorganisationen, Selbstverpflichtungen	Öko-Audit (EMAS), Verpackungsverordnung	EU-Richtlinien neuer Konzeption; Jugendmedienschutz; Corporate Governance Kodex

Quelle: eigene Darstellung

3.4 Regulierung als Steuerungs- und Kontrollsystem: Funktionale Komponenten als Erfolgsbedingungen und Kooperationsmöglichkeiten

Dieser Absatz widmet sich der Frage, welche Funktionen Regulierung für ihren Agenten bzw. den Regulierer erfüllt. Die heuristische, funktionale Dimension impliziert, dass Regulierung etliche Ansatzpunkte zur Kooperation bietet. Regulierungssystemen kommen übergreifend drei Aufgaben zu, die sie erfüllen müssen, um funktionsfähig und wirksam zu sein (vgl. Hood/Rothstein/Baldwin 2004: 23; Black 2002: 18). Regulierung sollte, wie jedes kybernetische Kontrollsystem zur Steuerung und Überwachung gewisser Aktivitäten, über ein Minimum an Kapazitäten der drei zentralen Funktionen „information gathering“ (Monitoring oder Informationsbeschaffung), „standard-setting“ (verbindliche Setzung und Definition von Standards, Zielen, Ge- und Verboten) und „behaviour-modification“ (Verhaltensbeeinflussung) verfügen (Hood/Rothstein/Baldwin 2004: 23 ff.; Black 2002: 20). Den drei Funktionskomponenten können Akteurseigenschaften zugeordnet werden (vgl. Hood/Scott/James et al. 1999: 45 ff.): In-

formationssammler können als „detector“, Standardsetzer als „director“ und Verhaltensbeeinflusser als „effector“ charakterisiert werden.

„Information-gathering“ bezieht sich dabei auf Kapazitäten, Wissen und Informationen über den jeweiligen Status des Regulierungssystems gewinnen zu können (Hood/Rothstein/Baldwin 2004: 23). Informationen können als „lifeblood of regulatory policy“ bezeichnet werden und als Grundvoraussetzung für die Ausübung von Macht gelten (vgl. Coglianese/Zeckhauser/Parson 2004: 1). Die effektive Nutzung von Machtressourcen hängt von den vorhandenen Informationen und Wissen über die Umweltgegebenheiten, über Strategien zur Verbesserung dieser Bedingungen und über die mit dem Einsatz verschiedener Strategien verbundenen Folgen ab (Coglianese/Zeckhauser/Parson 2004: 1 ff.; vgl. Wildavsky 1987: 231 ff.). Mittels verschiedener Monitoring-Aktivitäten versuchen Regulierer und Vollzugsbehörden daher Informationsdefizite und Informationsasymmetrien zwischen sich und den Regulierten zu kompensieren (vgl. Black 2002: 3), indem allgemeine Informationen zum Aufbau regulativer Ressourcen und über das spezifische Befolgungs- bzw. Abweichungsverhalten (Compliance) der Regulierten gesammelt werden. Auf Basis dieses Wissens können die regulativen Handlungen dem Zustand angepasst und gegensteuernde oder unterstützende Maßnahmen durchgeführt werden. Notwendige Informationen werden über vielfältige, meistens einer Mischung aus internen, wie etwa Berichtspflichten (vgl. Hood/Rothstein/Baldwin 2004: 24), und externen Quellen sowie über direkt am Policy Making-Prozess beteiligte Akteure gewonnen (vgl. Breyer 1982: 109).

Standardsetzung als zweite Kernfunktion bezieht sich auf die (institutionelle) Kapazität und Fähigkeit, verschiedene systemische Zustände zu unterscheiden und zu bewerten, und angemessene Entscheidungen über den jeweils präferierten Zustand treffen zu können (vgl. Hood/Rothstein/Baldwin 2004: 23, 25 f.). Standardsetzung und Standards ist hier ein weites Begriffsverständnis zugrunde zu legen.⁵⁰ Standardsetzung bezeichnet die Fähigkeit auf Basis von Informationen der Umwelt angemessene und effektive Maßnahmen durchzuführen. Standards können sowohl als regulative Standards i. e. S., als auch Richtlinien, Zielsetzungen oder klassische Ge- und Verbote interpretiert werden (vgl. Hood/Rothstein/Baldwin: 25).

„Behaviour-modification“ oder Verhaltensbeeinflussung als dritte und finale Funktion von Regulierungssystemen betont deren Kapazitäten zur Änderung des Systemzustands und einer im Sinne der Regulierungsabsicht gezielten Beeinflussung der regulierten Individuen und Organisationen (vgl. Hood/Rothstein/Baldwin 2004: 26 f.). Zur Sicherstellung der Regelbefolgung als Voraussetzung der regulativen Verhaltenssteuerung werden von den Vollzugs- und Durchsetzungsinstanzen persuasiv-kooperative oder konfrontative, auf der abschreckenden

⁵⁰ Die funktionale Komponente Standardsetzung i. w. S. ist nicht gleichzusetzen mit der gleichlautenden Regulierungsmethode Standardsetzung i. e. S. (vgl. Breyer 1982: 96 ff.; Ogus 1994: 150 ff.)

Wirkung von Sanktionen beruhenden Vollzugs- bzw. Durchsetzungsstrategien eingesetzt (vgl. Hood/Rothstein/Baldwin 2004: 27; Ayres/Braithwaite 1992: 19 ff.).

Die Regulierungsfunktionen machen zwei Punkte deutlich. Zum einen definieren die drei Komponenten Voraussetzungen für erfolgreiche Regulierungsregime, ob CaC- oder selbstregulativ. Die drei Funktionen bauen interdependent aufeinander auf und überlagern sich, womit der Regulierungserfolg nicht einseitig abhängig ist (vgl. Wegrich 2008: 10). Diese Tatsache gewinnt besonders an Bedeutung, wenn verschiedenste, fragmentierte Verwaltungsebenen und Akteure an Regulierung mitwirken (vgl. am Beispiel des Gammelfleischskandals Lodge/Wegrich/McElroy 2008). Die zweite und entscheidende Erkenntnis ist, dass sich der Staat im Angesicht der Kritiken an hierarchisch-regulativer Steuerung eines funktionalen „Regulierungsoutsourcings“ bedienen kann, indem er weitere Akteure hinzuzieht, sich dessen Expertise zunutze macht und an diese ein Stück Verantwortung delegiert. Hutter (vgl. 2006: 12 ff.) zeigt an etlichen Beispielen, dass regulative Funktionen effektiv von nicht-staatlichen korporativen Akteuren erfüllt werden können. Dies gilt sowohl für ökonomische als auch zivilgesellschaftliche Akteure. Besonders letztere können aufgrund ihrer Unabhängigkeit und Problemnähe staatliche Akteure unterstützen (vgl. Hutter/O'Mahony 2004). Diese haben in einigen Fällen aufgrund ihrer Expertise, Flexibilität und Mobilität gar einen kompetitiven Vorteil bei der Funktionserfüllung und Regelausgestaltung. Die Regeldurchsetzung und Verhaltensbeeinflussung stößt jedoch in selbstregulativen Arrangements, auch aufgrund mangelnder Sanktionsmöglichkeiten, an ihre Grenzen, so dass ein Collective Action-Problem vorliegen kann (vgl. Hutter 2006: 14; grundlegend Olson 1968). Gerade das Zusammenspiel von Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft kann die regulativen Potentiale der drei Sektoren maximieren (vgl. Hutter 2006: 14). Denkbar ist in Anlehnung an Hutter eine fiktive Kooperationsmatrix, welche die jeweiligen Regulierungsfunktionen der Akteure bei kooperativer Regulierung kombiniert.

Abbildung 14: Funktionale Regulierungskooperation

	Regulatory role		
	Information gathering ("detector")	Standard setting ("director")	Behaviour modification ("effector")
State actors			
Economic actors			
Civic actors			

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Hutter 2006: 3; Hood/Scott/James et al. 1999: 45 ff.

3.5 Alternative Regulierung als „anspruchsvolles Governance-Konzept“:

Überlegungen zu den Anforderungen an die Akteure

Der Übergang vom Koordinationsmodus Hierarchie zu Governance bleibt nicht ohne Konsequenzen und Implikationen für die Profile der Akteure. Die Anforderungen an eine solche politisch-administrative Realität werden hier im Hinblick auf die nachfolgenden Fallstudien diskutiert. Denn sowohl die staatlichen als auch die privaten Beteiligten finden sich in neue Rollen wiederversetzt, die ihnen andere Aufgaben und Fähigkeiten abverlangen. Für staatliche Akteure bedeutet dies mitunter eine moderierende Aufsichtsrolle einzunehmen, während es für nicht-staatliche Akteure umfassende Steuerungs- und Koordinationsaufgaben impliziert. Alternative Regulierungen als Governance-Formen, die der „arbeitsteiligen Gemeinwohlverwirklichung“ (Schuppert 2004: 10) dienen, stellen andere, mitunter höhere Anforderungen als konventionelle Regulierung. Prinzipiell bedarf es bei alternativer Regulierung, wie bei allen Formen der Verantwortungsteilung, konsensualer Arrangements zwischen Staat und privaten Akteuren, womit der Koordinationsmodus des Verhandeln nahe liegt (vgl. Schuppert 2004: 8 f.). In der Debatte um den kooperativen Staat (vgl. Voigt 1995b) wurden die Profile der kooperativen Verwaltung (vgl. Benz 1994; Bogumil/Jann 2005: 155 f.; 171) diskutiert und ihre empirischen Erscheinungsformen, vor allem am Beispiel der kompromissorientierten Umweltschutzverwaltung (vgl. Mayntz/Derlien 1978; Hucke 1980; Dose 1995), dargestellt. Ebenso wurden in der Gewährleistungsstaatsdebatte akteursbezogene Anforderungen thematisiert (vgl. z. B. Eifert 2001; Reichard 2006; Schuppert 1999, 2001). Die von diesen Diskussionssträngen begründeten Anforderungen kommen auch für alternative Regulierung als kooperative Erfüllung gemeinwohlorientierter Aufgaben in Frage.

Die kooperative Verwaltung wird als Konstrukteur und Moderator komplexer Verhandlungssysteme charakterisiert, wobei nicht prinzipiell zwischen Politik und Verwaltung unterschieden wird (Bogumil/Jann 2005: 171). Akteur ist das politisch-administrative System. Kennzeichnend für die Praxis der kooperativen Verwaltung ist der weitestgehende Verzicht auf Zwang, die Dominanz von Verhandlungen als Koordinationsmodus und das Zurücktreten der hierarchischen Überordnung des Staates (vgl. Bogumil/Jann 2005: 155, 171; Walkenhaus 2006: 43 f.).

Jann (vgl. 2007: 7) und Reichard (vgl. 2006: 14) weisen in Verbindung mit Gewährleistungspolitiken auf neue qualifikatorische Erfordernisse des Verwaltungspersonals hin, das mehr koordinative, manageriale Kompetenzen erfüllen und Verhandlungsaufgaben wahrnehmen muss. Auch gilt es bei gewährleistungsstaatlichen Politiken zu berücksichtigen, dass diese eine Veränderung in der Staatsaufsicht implizieren, die zusehends von der öffentlichen auf die private Ebene übergeht und den Staat in eine neue Steuerungsaufsicht und Oversight-Funktion hineinversetzen (vgl. Schuppert 1999). Derartige Makroüberwachung erfordert besonderes systemisches Steuerungswissen in der Verwaltung (vgl. Eifert 2001). Zwar beziehen sich diese Kompetenzanforderungen in erster Linie auf Privatisierung, sollten aber ebenso auf

alternative Regulierung anwendbar sein, da diese „legislatives und vollzugsbezogenes Outsourcing“ darstellt, das staatliche Akteure verhandeln und überwachen. Denn ein kooperierender Staat mit Gewährleistungsverantwortung muss „stark“ sein und darf nicht durch „kooperative Distanzlosigkeit“ die Regelungsziele dem Kompromiss mit den bestorganisierten Interessen opfern (vgl. Schuppert 2004: 9). Man kann sagen, dass der verhandelnde und konsensual orientierte, kooperative Staat „gestärkt“ und seine Handlungskapazitäten erweitert werden müssen (vgl. Schuppert 2004: 9). Es geht für staatliche Akteure nicht darum, *primus inter pares* zu sein, sondern weiterhin die Rolle des taktangehenden Steuermanns zu wahren, dessen Zielsetzungen private Akteure in Eigenverantwortung ausführen oder durch privilegierten Zugang zur Macht mitgestalten.

Schuppert (vgl. 2004: 9) weist daraufhin, dass zur Stärkung der staatlichen Handlungskapazität ein Abstimmungsmodus eingeschlagen werden muss, der den Mittelweg zwischen Hierarchie und Konsens einschlägt, um nicht im Korporatismus zu enden. Von klassischen (Makro)Korporatismen ist alternative Regulierung als Regelungsstruktur insoweit zu distanzieren, da staatliche Akteure als parteiischer, häufig bilateraler (öffentliche vs. private Interessen) Verhandlungspartner stärker steuern müssen, um ein direktes öffentliches Interesse durchzusetzen. Staatliche Akteure müssen durch konstantes, kommunikatives Handeln oder notfalls durch Intervention in der Lage sein, die Unzulänglichkeiten der organisierten, privaten Selbstregulierung zu kompensieren (vgl. Lütz 1995: 189). Eine wirkungsvolle, indirekte Einflussnahme auf das Handlungsfeld muss sich daher flexibel und responsiv zwischen den Polen partnerschaftlicher Verhandlung und der immanenten Präsenz hierarchischen Drohpotentials bewegen (vgl. Bohnert/Klitzsch 1980: 206). Anders ausgedrückt, muss den selbstregulierenden Akteuren ein gewisses Maß an Flexibilität und Sicherheit durch staatliche Unterstützung bei gleichzeitigem Aufrechterhalten einer befolgungssichernden Machtkulisse signalisiert werden. Staatliche Akteure können sich nicht darauf beschränken, als Vermittler konfligierender privater Interessen, wie bei tripartistischen oder multilateralen Vermittlungsarrangements, prozedurale Verhandlungsarenen zur Verfügung zu stellen oder Erwartungsmanagement zu betreiben. Dies soll nicht bedeuten, dass für alternative Regulierungsformen und ihre Akteure nicht auch Erfolgsbedingungen korporatistischer Arrangements förderlich sind, da alternative Regulierung korporative Akteure voraussetzt, welche sie fördern, anregen, verhandeln und koordinieren (vgl. Gupta/Lad 1983).

In der Korporatismusforschung wurden alternative Regelungsformen als policy-orientierte, mesokorporatistische Formen „kollektiver Selbstregulierung“ und „Beteiligungen an der Entscheidungsproduktion“ diskutiert (vgl. Streeck 1994: 17 f.). Den Analysen derartiger Kooperationsformen ist zu entnehmen, dass bilaterale Korporatismen dann zustande kommen, wenn beide Seiten dadurch einen Vorteil haben (vgl. Streeck 1994: 18). Es sollte eine Win-Win-Situation als Anreiz für die Akteure vorliegen, damit die Akteure in Verhandlungen einsteigen

und Kooperationen eingehen. Generell kann für Arrangements zwischen korporativen Akteuren und politisch-administrativem System angenommen werden, dass sie umso handlungsfähiger in Verhandlungen und der Interessenvermittlung sind, je organisierter sich die gesellschaftlichen Kräfte und Interessen erweisen (vgl. Bogumil/Jann 2005: 171). Für Korporatismen wird generell die innere Verpflichtungsfähigkeit organisierter Interessengruppen gegenüber ihren Mitgliedern, die auf einem relativen Repräsentationsmonopol und entsprechenden Organisationsstrukturen beruhen, als Erfolgsfaktor angeführt (vgl. Streeck 1999: 287; Lehmbruch 1996; Weßels 1999).⁵¹ Dieser Aspekt kann auch für alternative Regulierungsformen als Voraussetzung kollektiver Handlungsfähigkeit und effektiver Interessenvermittlung gelten. Weiterhin wird bei multilateralen Korporatismen die Funktion staatlicher Beteiligung häufig darin gesehen, Unsicherheit über das Verhalten der Verhandlungspartner oder Konfliktparteien sowie strukturelle Asymmetrien zu reduzieren, um die Verhandlungsparteien somit vor Rationalitätsfallen zu bewahren (vgl. Lütz 1995: 189 f.). Die Aufgabe der kollektiven Befolgungssicherung fällt jedoch in erster Linie den Verbänden zu, in besonderem Maße dann, wenn es sich um verbindliche, bilaterale Arrangements handelt. Dies sollte umso schwieriger sein, je stärker die internen Interessen divergieren und die Interessenkonstellation öffentlich vs. privat bei der Regulierung in den Vordergrund rückt. Daher kann sich die innere Verpflichtungsfähigkeit als wichtiger Faktor erweisen (vgl. ähnlich Benz 1994: 193). Hinsichtlich der Interessenkonstellationen in öffentlich-privaten Kooperationsbeziehungen macht Benz (vgl. 1994: 93 ff.) deutlich, dass nicht gleichgerichtete Interessen Kooperationsbedingung sind, sondern gerade erst unterschiedliche Interessen den Kooperationsanlass in öffentlich-privaten Zusammenhängen begründen. Vielmehr hängen Kooperationsbereitschaft und -erfolge vom Ausmaß der (organisationsinternen und -externen) Interessengegensätze, der Machtverteilung unter den Organisationsmitgliedern und der Anzahl der beteiligten Akteure ab (vgl. Benz 1994: 94 ff., 139 ff.; Gupta/Lad 1983).

Die hier diskutierten Anforderungen aus übergeordneten Leitbildern stellen nur einen heuristischen Rahmen für die nachfolgende Analyse der Fallbeispiele dar. Sie dienen dazu, einen Ausblick auf die Herausforderungen und Schwierigkeiten derartiger Steuerungsformen darzustellen. Viele dokumentierte Praxiserfahrungen liegen zu diesem Thema nicht vor, was nicht verwundert, da eine explizite, gewährleistende bzw. aktivierende Regulierungspolitik bisher nicht erkennbar ist (vgl. Bogumil/Jann 2005: 127).

⁵¹ So wird bspw. das Scheitern des Bündnisses für Arbeit angesichts veränderter Verbändestrukturen auch auf das Defizit an interner Verpflichtungsfähigkeit und der resultierenden, mangelnden externen Kompromissfähigkeit der Verbände zurückgeführt (vgl. Streeck 2003).

3.6 Zwischenfazit und Schlussfolgerungen

CaC-Regulierung ist vor allem in Regelungsfeldern problematisch, in denen ein hohes Widerstandspotential zu erwarten ist, gewachsene selbstregulative Strukturen existieren oder die Regeleinhaltung für die Wirtschaft kostenintensiv und für den Staat kaum zu kontrollieren ist. Die pfadabhängige Entwicklung von Regelungsstrukturen erschwert das externe autoritative Einwirken in dezentrale selbstregulative Arrangements. Die Beseitigung gewachsener Strukturen und Einsetzung staatlicher Institutionen ist problematisch, da Widerstände seitens der Adressaten hervorgerufen und spezifische Handlungsrationitäten des Feldes übersehen werden. Ferner stößt CaC dort an ihre Grenzen, wo staatliche Akteure über geringes Wissen verfügen, und man verstärkt auf dezentrale Expertise und Problemlösungspotentiale der Adressaten zurückgreifen muss. Somit entsteht Unsicherheit über die Wirksamkeit autoritativer Maßnahmen. Governance-theoretische Modelle alternativer Regulierung versuchen, die Grenzen von CaC-Regulierung zu überwinden und die staatliche Problemlösungsfähigkeit wie die gesellschaftliche Steuerbarkeit zu erhöhen.

Kernbestandteil ist die Erfüllung zielprogrammierte Aufgaben durch gesellschaftliche Akteure unter staatlicher Aufsicht. Die Mittel können in Zielprogrammen nicht vorgeschrieben werden und obliegen den Adressaten. Die Modelle alternativer Regulierungsformen verdeutlichen, dass korporative Akteure als Policy-Broker die Rahmenbedingungen mit den staatlichen Akteuren verhandeln, zwischen Staat und Adressaten als Mittler und als „Schatten-Regeldurchsetzer“ fungieren und damit auch zur Verhaltensbeeinflussung beitragen. Auch die funktionale Dimension von Regulierung deutet in die Richtung, dass spezifische Akteureigenschaften zur Wahrnehmung selbstregulativer Aktivitäten erforderlich sind. Formen alternativer Regulierung sind sowohl funktional als auch kooperativ anspruchsvolle Steuerungsformen, was es grundsätzlich bei deren Design, aber auch von Fall zu Fall, zu berücksichtigen gilt.

4. Alternative Regulierung in der Praxis

In diesem Kapitel werden zwei empirische Beispiele alternativer Regulierung vergleichend analysiert. Ziel ist es dabei, die Erfolgs- oder ggf. Misserfolgskriterien deduktiv abzuleiten, um praktische Erkenntnisse für den Einsatz dieser Steuerungsformen im Rahmen besserer Rechtsetzung zu erhalten. Auswahlkriterium für die Fälle war, dass sowohl ein negatives als auch ein positives Beispiel alternativer Regulierung betrachtet werden sollte. Die Beispiele sollten überdies aus unterschiedlichen Politikfeldern stammen. Aufgrund der Dominanz der Umweltpolitik im Feld alternativer Regulierung erweisen sich die Auswahlmöglichkeiten aus anderen Politikfeldern als rar. Ein wichtiges Kriterium der Fallauswahl stellte definitionsgemäß auch die Übernahme kollektiver Verantwortung durch Private dar, so dass deren Engagement eine direkte Ersatzleistung für CaC-Regulierung repräsentiert. Vorab muss darauf hingewiesen werden, dass die wissenschaftliche Aufarbeitung der beiden Fallbeispiele unterschiedlich ausfällt. So ist die Verpackungsverordnung relativ häufig untersucht worden, was insbesondere für die Rechts- und Wirtschaftswissenschaft gilt. Jedoch sind die wissenschaftlichen Grundlagen hinsichtlich der hier zu thematisierenden Aspekte gering. Die Aufarbeitung des Ausbildungspakts erweist sich hingegen als explorativ. Aus diesem Grund wurde vielfach auf journalistische Berichterstattungen und parlamentarische Dokumentationen (BT-Drs., BR-Drs., HIB) zurückgegriffen. Die Darstellung und Analyse der Fallbeispiele erfolgt nach einem einheitlichen Schemata und identischen Kriterien, um Vergleichsmöglichkeiten herzustellen. Die zu behandelnden Kriterien sind weitestgehend an die im vorangegangenen Kapitel dargestellten Aspekte angelehnt und orientieren sich insbesondere an den unter 3.5 dargelegten Anforderungen für alternative Regulierungsformen. So werden der politische Hintergrund, das Regulierungsanliegen, die Akteure und deren Interessen, der Regelungstypus und dessen -ausgestaltung sowie vor allem die Wirkung in der Praxis betrachtet.

4.1 Fallstudie 1: Die Mehrwegquote der Verpackungsverordnung

Die vorliegende Fallstudie betrachtet die Entwicklung der Mehrwegquotenregelung im Getränkesektor in der „Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen“ (im Folgenden VerpackVO genannt). Von besonderem Interesse ist der Zeitraum von 1997 bis 2003, da 1997 erstmals die Mehrwegquote unter die vereinbarten 72 Prozent fiel, und 2003 die Pfandpflicht eingeführt wurde und damit die Selbstregulierung endete. Es sei vorab darauf verwiesen, dass die VerpackVO zwei selbstregulative Abkommen beinhaltet: Die Mehrwegquote und das Duale System (DSD). Zwar steht hier die Mehrwegquote im Fokus, doch ist diese nicht vom DSD losgelöst zu betrachten, da sie „Hand in Hand“ aus einer Paketlösung hervorgingen. Die Verpackungsquote bietet somit vergleichbares Anschauungsmaterial für zwei gekoppelte alternative Regulierungen, wobei der Fokus auf der Mehrwegquotenregelung liegt.

4.1.1 Politischer Hintergrund und Chronologie

Die öffentliche Diskussion über Einweg- und Mehrwegverpackungen hatte ihren Ursprung unter dem Eindruck einer rasanten Zunahme der Verpackungsabfälle ab Ende der siebziger Jahre (vgl. Scholz/Aulehner 1998: 35). Diese gesellschaftlich-ökologische Entwicklung wurde symptomatisch mit den Schlagwörtern der „Wegwerfgesellschaft“ und „Verpackungsflut“ erfasst. Verpackungen galten aufgrund ihres hohen Müllvolumens und der begrenzten Deponiekapazitäten als besonders problematisch (vgl. Töller 2007: 74). Bereits 1977 und 1987 kam es im Rahmen des Abfallwirtschaftsprogramms zu Vereinbarungen zwischen dem BMI bzw. später dem BMU und Verbänden der Getränke- und Verpackungsindustrie, welche die Stabilisierung des Mehrwegsystems, die Reduktion von Kunststoffflaschen sowie eine Steigerung des Materialrecyclings vorsahen (vgl. UBA 1999: 426 ff.). Beide Vereinbarungen scheiterten maßgeblich aufgrund der Nichtdurchsetzbarkeit bei den einzelnen Unternehmen und der Branchenwettbewerbsentwicklung (vgl. UBA 1999: 429 f.). Als Coca-Cola 1988 mit der Einführung der großvolumigen 1,5-Liter-PET-Einwegflasche das Einwegsystem im Alleingang auszuweiten und die Selbstverpflichtung zu brechen drohte, reagierte die Bundesregierung unter Umweltminister Töpfer erstmalig autoritativ mit dem „Lex Coca-Cola“, das ein Pflichtpfand für diesen Verpackungstypus etablierte (Der Spiegel 1988: 116 f.; Die Zeit 1988: 27; Töller 2007: 74).⁵²

Seit Ende der achtziger Jahre arbeitete die Bundesregierung an einer umfassenden Regelung für den Verpackungsbereich (Töller 2007: 74). 1991 trat die erste VerpackVO in Kraft, die ihre Ermächtigungsgrundlage im kooperativ ausgelegten Abfallgesetz (AbfG) von 1986 findet (vgl. Finckh 1998: 54 ff.). Die erste VerpackVO begründete die individuelle Rücknahmepflicht für alle Verkaufsverpackungen und eine Einwegpfanderhebungspflicht für Getränkeverpackungen. Sie gestaltete sich im gesetzgeberischen Aushandlungsprozess jedoch als kooperativ, indem die individuelle Rücknahmepflicht für Verkaufsverpackungen durch den Aufbau eines eigenen Rücknahme- und Entsorgungssystems (die Duales System Deutschland GmbH, DSD GmbH)⁵³ durch die Industrie abgewendet werden konnte (vgl. Cansier 2000: 24; Finckh 1998: 56 f.). Die Pfanderhebungspflicht für Einweggetränkeverpackungen entfiel ebenfalls. Diese konnten über das DSD mitentsorgt werden. Diese Öffnungsklausel war jedoch an die Einhaltung einer staatlich festgelegten Mehrwegquote gekoppelt (vgl. Cansier 2000: 19; Töller 2007: 74). Im Einzelnen sah die Regelung nur dann für jene Getränkesegmente ein Pflichtpfand von 50 Pfennig bzw. 25 Cent für Einwegverpackungen vor, wenn deren spezifische Mehrwegquote sich im Vergleich zum Referenzjahr 1991 verschlechtert hat (vgl. UBA 2001: 1). Der dama-

⁵² Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackung aus Kunststoffen (BGBl. 1988 I 2455).

⁵³ Der Begriff Duales System wird uneinheitlich verwendet. Zum einen bezeichnet er die Duales System Deutschland GmbH, die aus der VerpackVO hervorgegangen ist. Zum anderen bezieht er sich ursprünglich auf die kooperative Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen und privaten Entsorgern (Finckh 1998: 57, FN. 225). Die DSD wurde ab 1997 zur AG umgewandelt; ab 2005: wieder zur GmbH. Ursprünglich war sie eine Non-Profit-Gesellschaft ohne Gewinnausschüttung.

lige § 9 Abs. 2 VerpackVO besagte, dass das Recht zur kollektiven Entsorgung im DSD aufgehoben sowie ein Pflichtpfand für Getränkeeinwegverpackungen eingeführt wird, wenn die Mehrwegquote von 72 Prozent über einen Zeitraum von zwei aufeinander folgenden Jahren unterschritten wird (vgl. Cansier 2000: 19; UBA 2001). 1997 und 1998 unterschritt die Mehrwegquote erstmals 72 Prozent. Die 1998 in Kraft getretene, noch von der Regierung Kohl verabschiedete zweite VerpackVO (BGBl. 1998 I 2379) bestätigte jedoch weitestgehend das bestehende Regelsystem, und die Folgezeit war geprägt von der Androhung des Pflichtpfands (Töller 2007: 74).

Die rot-grüne Bundesregierung unter Umweltminister Trittin reagierte im Jahr 2000 auf die anhaltende Unterschreitung der Quote und plante, nach einer Einigung mit dem Wirtschaftsministerium, das Pflichtpfand zum 1.1.2002 zu verhängen (vgl. BMU 2001a). Letztendlich konnte die Pfandpflicht auf „ökologisch unvorteilhafte Verpackungen“ aufgrund erheblicher politischer und juristischer Widerstände der Wirtschaft (vgl. v. a. BVerfG 1 BvR 575/02; Garrelts 2004: 143 f.; HDE 2000, 2002b) erst zum 1.1.2003 umgesetzt werden. Sie galt zunächst nur für Mineralwasser, Bier und Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure, welche die Quote unterschritten hatten (vgl. BMU 2007b). Diese Regelung galt allerdings nur bis zum Inkrafttreten der 3. Novelle im Jahr 2005 (BGBl. 2005 I 1407). Ab dato waren grundsätzlich alle in Einwegverpackungen abgefüllten Getränke pfandpflichtig, sofern diese nicht in ökologisch vorteilhaften Verpackungen im Sinne der novellierten VerpackVO⁵⁴ abgefüllt sind. De facto bezog sich die Pfandpflicht damit auf Getränkedosen sowie Glas- und PET-Einwegflaschen. Von der Pfandpflicht ausgenommen sind jedoch Säfte, Getränke mit einem Milchanteil von mehr als 50 Prozent sowie Wein und Spirituosen. Letztere Tatsache verdeutlicht die politische Dimension dieser Regelung – so erscheinen diese Ausnahmen für den externen Beobachter nicht rational nachvollziehbar. Als Erklärungsansatz sei vor allem auf den Einfluss der Agrarlobby (ein eisernes Dreieck aus Produzenten/Verbänden, Landwirtschaftsministerium/EU-Kommission, Landwirtschaftspolitiker) verwiesen. Ferner ging es um darum, Auseinandersetzungen mit den Wettbewerbshütern der Europäischen Kommission und Klagen ausländischer Weinproduzenten zu vermeiden (vgl. Garrelts 2004: 138). Töller (2007: 74) konstatiert: „Der Regulierungsverlauf im Bereich Getränkeverpackungen ist der längste und politisch kontroverseste in der produktbezogenen Abfallpolitik.“ Nachfolgend werden die Ursachen für das Scheitern der Regelung in diesem traditionell kooperativen und selbstregulativen Sektor analysiert.

Abbildung 15 dokumentiert die chronologische Gesetzgebungstätigkeit im Bereich der Verpackungsverordnung, welche von Relevanz für die Mehrwegquotenregelung ist.

⁵⁴ Als ökologisch vorteilhaft werden Getränkekartonverpackungen (Tetra-Pak), Getränke-Polyethylen-Schlauchbeutel-Verpackungen und Folienstandbodenbeutel eingestuft (vgl. BMU 2007b).

Abbildung 15: Gesetzgebungstätigkeit zur Verpackungsverordnung bis 2005⁵⁵

Quelle: eigene Darstellung

4.1.2 Die zu regulierende Problemlage: Problemwahrnehmung, Agenda-Setting und Kooperation

Politisches Handeln setzt immer die Problemwahrnehmung als ersten Schritt voraus, welche als genuin politischer Prozess zu interpretieren ist (Jann/Wegrich 2003: 83). Wie bereits dargelegt, entstand die erste VerpackVO 1991 (BGBl. 1991 I 1234) vor dem Hintergrund der Wahrnehmung des zunehmenden Verpackungsmülls Ende der siebziger Jahre als ökologisches Problem. Dazu trat die verstärkte Bedeutung ökologischer und umweltpolitischer Themen, was auch durch das Aufkommen der Umweltbewegung, die Gründung der Grünen (1980) sowie die Etablierung eines Bundesumweltministeriums (1986) verdeutlicht wird.

Der Verbrauch von Verpackungen drohte die Deponiekapazitäten zu übersteigen und führte zu einer zunehmenden „Vermüllung“ öffentlicher Lebensräume, was mit Schlagwörtern wie „Müllnotstand“ und „Mülllawine“ diskutiert wurde (vgl. Garrelts 2004: 40 f.). Einwegverpackungen waren der Inbegriff einer nicht-nachhaltigen Überflussgesellschaft und wurden auf politischer Ebene als ökologisch unvorteilhaft eingestuft. Dass auch das Agenda-Setting als politischer Prozess zu verstehen ist (vgl. Jann/Wegrich 2003: 83), lässt sich hierbei an der prioritären Behandlung der Getränkeverpackungen, die nur eine Teilmenge des Verpackungsabfalls ausmachen, nachvollziehen. So war der Teilmarkt der Getränkeverpackungen seit jeher mit politischer Symbolhaftigkeit und Emotionalität beladen (Garrelts 2004: 4). Der Getränkeverpackungssektor stellte ein „politisch-erzieherisches“ Vorzeigeprojekt zur Demonstration von Abfallvermeidung durch Mehrwegeinsatz dar (vgl. Garrelts 2004: 4).

Die wirtschaftswissenschaftliche Perspektive kann ergänzend dazu beitragen, den zugrunde liegenden Problemkomplex näher zu verstehen. Das Erfordernis des staatlichen Eingriffs wird hier mit negativen externen Effekten von Einwegverpackungen begründet (vgl. Scholz/Aulehner 1998: 70 ff.; grundlegend Fritsch/Wein/Evers 2003: 90 ff.). So sind beim un-

⁵⁵ Es ist das Jahr des Inkrafttretens angeführt. Spätere Änderungen durch die 4. und 5. ÄnderungsVO sind nicht aufgeführt, da diese keine Relevanz aufgrund der Abschaffung der Mehrwegquote haben. Heute begnügt man sich mit einer Zielquote von 80 Prozent, die jegliche ökologisch verträgliche Getränkeverpackungen umschließt.

regulierten Einwegkonsum die ökologischen (Folge)Kosten von der Gesellschaft zu tragen, während bei den umweltfreundlicheren Mehrwegverpackungen eine relative Internalisierung durch Industrie und Endverbraucher stattfindet. Folglich sind Einwegverpackungen aufgrund der nicht vollständig von den Verursachern getragenen Kosten wettbewerbsfähig gegenüber Mehrwegverpackungen begünstigt. Die VerpackVO verfolgt daher nach § 1 das umweltpolitische Ziel, die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen und den Einsatz umweltverträglicher Verpackungsmaterialien zu fördern. Um der Entwicklung im Getränkeverpackungssektor gegenzusteuern, sollte das in der VerpackVO vorgesehene, höhere Einwegzwangspfand die Entscheidung der Industrie und indirekt der Konsumenten beeinflussen und somit de facto Gleichheit zwischen den Verpackungsarten schaffen (vgl. Scholz/Aulehner 1998: 76 f.).

Die individuelle Pfand- und Rücknahmepflicht blieb vorerst nur staatliche Autoritätsreserve, da der Industrie mit der Errichtung eines flächendeckenden Rücknahme- und Verwertungssystem und der Mehrwegquote selbstregulative Alternativen genehmigt wurden (vgl. Finckh 1998: 56 f.). Die politische Steuerungsdiskussion war insbesondere in der Abfallwirtschaft als jungem Politikfeld, trotz früherer Fehlversuche, von der expliziten Vorstellung geleitet, dass der zentrale Erfolgsfaktor in einer adäquaten Kombination der Sektoren Staat und Markt liegt (vgl. Garrelts 2004: 4/42). Die Spitzenverbände der Wirtschaft konnten in der Gunst des vorherrschenden Steuerungsparadigmas im Rahmen der VerpackVO die beiden Verpflichtungen zur stofflichen Verwertung und Stabilisierung der Mehrwegquote aushandeln. Die voneinander abhängigen Verpflichtungen waren jedoch weder für einzelne Branchenverbände, noch für einzelne Unternehmen verbindlich (vgl. Cansier 2001: 393). Es waren damit weitere brancheninterne Kooperations- und Koordinationsleistungen zur breitenwirksamen Teilnahme am kollektiven Entsorgungssystem und der Einhaltung der Mehrwegquote notwendig. Ein eigenes Rücknahme- und Entsorgungssystem sollte nach den Vorstellungen der Regierung durch die stoffliche Verwertung externe Umweltkosten internalisieren und über das Preissignal von Lizenzgebühren eine übergreifende Lenkungsfunktion auf dem Verpackungsmarkt ausüben (vgl. Finckh 1998: 64, 79 ff.; Scholz/Aulehner 1998: 76). Hersteller (z. T. auch der Handel) wurden organisatorisch und finanziell für die Einsammlung, stoffliche Wiederverwertung und Entsorgung der Produkte im Sinne der Produkthaftung in die Pflicht genommen (vgl. Töller 2007: 74). Die Unternehmen sollten so motiviert werden, den Verpackungsabfall insgesamt und die in der Entsorgung ungünstigeren Einwegverpackungen zugunsten von Mehrwegverpackungen zu reduzieren. Die Kombination von kollektiver Entsorgung von Einweggetränkeverpackungen im Dualen System und die daran gekoppelte Einhaltung der Mehrwegquote sollte das politische Ziel der Einhaltung der Mehrwegquote gewährleisten und im Gegenzug für Hersteller und Handel eine Pfandpflicht auf Einweggetränkeverpackungen vermeiden. Die Bundesregierung erhoffte sich von dieser kooperativen, durch ökonomische Anreize gesteuerten Tauschlösung, die ökologischen Probleme des Verpackungsmülls nachhaltig zu lösen.

Der besondere Anreiz für staatliche Akteure, diese Kooperationen einzugehen, bestand auch in der Tatsache, dass die als sehr aufwändig einzuschätzenden Vollzugs- und Kontrolltätigkeiten durch die Verpflichtungen der Wirtschaft entfallen.

4.1.3 Regelungsstrukturen und institutionelle Settings

Das Handeln der Bundesregierung im Bereich der VerpackVO war bis Ende der neunziger Jahre vom grundsätzlichen Willen geprägt, zu einvernehmlichen und zu kooperativen Lösungen mit der Wirtschaft zu kommen (vgl. Finckh 1998: 57). Die Verordnung galt als Prototyp eines neuen Regelungsansatzes (vgl. Troge 1999: 6). Sie steht exemplarisch für regulierte Selbstregulierung als Kombination aus direkter und indirekter Steuerung (vgl. Finckh 1998: 44 ff.) und kann zu den „new environmental policy instruments“⁵⁶ (vgl. Jordan/Wurzel/Zito 2005) gezählt werden. Die Bundesregierung konnte bei der Durchsetzung der Mehrwegquote relativ autonom und autoritativ handeln, da sie mit der Verordnungsermächtigung des AbfG ein Faustpfand gegenüber den Adressaten bereithält (vgl. Töller 2007: 82). Wie der Staat zukünftig handelt, ob indirekt oder direkt, hing von der Umsetzung der Mehrwegquote seitens der Wirtschaft ab. So enthielt die VerpackVO in § 9 Abs. 2 einen Vorbehalt, der die individuelle Pfandpflicht für einzelne Getränkesorten automatisch einführt, sobald die Mehrwegquote unter den Zielwert von 72 Prozent sinkt.⁵⁷ Konkret bedeutete dies, dass eine erneute staatliche Kontrollmessung für einen Zeitraum von zwölf Monaten nach der Bekanntmachung des erstmaligen Unterschreitens der Quote im Bundesanzeiger durchgeführt wird. Sollte die erneute Messung attestieren, dass die Quote erneut unterschritten wurde, tritt das Pflichtpfand nach ausgiebiger Prüfung in Kraft und würde die gemeinschaftliche Entsorgung über das DS nach § 6 Abs. 3 VerpackVO widerrufen.

Die Bundesregierung setzte durch die Etablierung zweier, interdependenter selbstregulativer Arrangements auf eine komplexe „Doppelsteuerungsstrategie.“ Durch politischen Druck trug sie zur Außeninitiierung des DSD bei, setzte jedoch die Quote als einseitige, flankierende Maßnahme und Standard zur Verhandlungslösung fest. Als Durchsetzungsmechanismus diente ihr dazu die stetige Androhung der Pfandpflicht-Verhängung anhand der begleitenden, jährlichen Kontrollmessung. Dem DSD als Rücknahmesystem kam in diesem Arrangement eine entscheidende Funktion zu. Dieses wurde bereits 1990 und damit vor dem Inkrafttreten der VerpackVO mit der Duales System Deutschland GmbH (DSD GmbH) eingerichtet, was auf das maßgebliche Interesse von Einzelhandelsunternehmen an der präventiven Vermei-

⁵⁶ New environmental policy instruments (NEPIs) sind ein Sammelbegriff für umweltpolitische, Governance-theoretische Regelungsstrukturen. Bei diesen neueren Formen der Steuerung wird ein staatlicher regulativer Rahmen für marktbasierende Steuerungsmedien oder voluntäre privatwirtschaftliche Selbstregelung gesetzt (vgl. Jordan/Wurzel/Zito 2005). NEPIs kombinieren verschiedenste staatliche mit nicht-staatlichen Instrumenten und Mechanismen.

⁵⁷ Diese Regelung galt bis zur dritten ÄnderungsVO in 2005.

derung der Pfand- und Rücknahmepflichten zurückzuführen ist (vgl. Spies 1994: 267 ff.). Die Wirtschaft befürchtete erhebliche Mehrkosten durch die Einführung der gesetzlichen Rücknahme- und Pfandpflicht. Das von verschiedenen Branchen gemeinsam eingerichtete System war für die Unternehmen attraktiv, da ein kooperatives Rücknahme- und Sammelsystem effizienter ist als die mit weiteren Investitionen in Verkaufsstellen und Aufbau eines Pfandsystems verbundene individuelle Rücknahme- und Pfandpflicht. Die Wirtschaft kam damit autoritativen staatlichen Maßnahmen zuvor, weshalb der Staat auf die bereits zur Verfügung stehende Lösung zurückgreifen konnte und diese letztlich anerkannte (vgl. Cansier 2001: 392). Für die Mehrwegquotenverpflichtung wurde hingegen keine eigene koordinierende Institution geschaffen. Die Sammlung und Entwertung des Einweggetränkeverpackungsmülls erfolgte mit über das DSD. Die Regierung hatte für die Quote keine ergänzenden, institutionellen Vorkehrungen analog zum Dualen System gefordert (Cansier 2001: 389).

Die ursprüngliche DSD GmbH war eine von mehreren hundert Mitgliedsunternehmen aus Handel, Konsumgüterindustrie und Verpackungsindustrie getragene Non-Profit-Organisation zur Kollektiventsorgung und -sammlung. Sie diente der Verwaltung, Koordination und Abwicklung der gemeinsamen Entsorgung über Vertragspartner (vgl. Finckh 1998: 58 f.). Nutzungslizenzen wurden an tausende Unternehmen aus dem In- und Ausland, vorwiegend Getränkeabfüller, aber auch an Handelsunternehmen und Verpackungsproduzenten verteilt (vgl. Finckh 1998: 64). Wer nicht am DSD partizipierte, wurde direkt mit der Rücknahmepflicht sanktioniert, was einen starken selektiven Anreiz zur Teilnahme darstellte (vgl. Garrelts 2004: 48). Durch die staatlich initiierte Organisationsbildung wurden die beteiligten Wirtschaftsakteure zur Kooperation und zum Interessenausgleich innerhalb dieser Institution bewegt (vgl. Spies 1994; Finckh 1998: 82). Ebenso wurde indirekt ein abfallpolitisches Verhandlungssystem zwischen Politik und Wirtschaft geschaffen, über das staatliche Akteure Einfluss auf die Entsorgungswirtschaft ausüben konnten (vgl. Spies 1994: 267 f., 289). Das DSD stellte eine eigene Selbstverpflichtung zur allgemeinen Verpackungsabfallverwertung dar, die nur indirekt an die Mehrwegquote gebunden war. Das DSD hatte keine Durchsetzungs- und Sanktionsfunktion hinsichtlich der Mehrwegquotenregelung wahrzunehmen. Seitens der Wirtschaft wurde es zudem nicht als dessen Aufgabe betrachtet. Damit konnte es den staatlichen Sanktionsdruck der Pfandpflichtverhängung nicht an seine Mitglieder weiterreichen (vgl. Cansier 2001). Im DSD, wo alle an der Wertschöpfungskette Beteiligten vertreten waren, kam dem Handel die entscheidende Rolle zu (vgl. Finckh 1998: 82 f.). Da der Handel auf der letzten Marktstufe agiert, hat er eine Gatekeeper-Funktion hinsichtlich der beiden Verpflichtungen inne. Er entscheidet aufgrund seiner Marktposition und Nachfragemacht, welche Verpackungen angeboten werden und kann den Verbrauch steuern. Folglich hing es auch in besonderem Maße von der Erfüllung der dem Handel obliegenden Durchsetzungsaufgabe ab, ob die kollektive Sammlung und Rücknahme der Einweggetränkeverpackungen bestehen blieb, oder es zur Pfandpflicht kommt.

Bei der VerpackVO hat man es mit einem Governance-System aus autoritativ-persuasiven⁵⁸, strukturierenden und marktlichen Steuerungsformen zu tun, die in einen übergeordneten rechtlichen Rahmen eingefasst sind. Innerhalb dieses Rahmens sind die Spitzenverbände der Wirtschaft Verpflichtungen eingegangen. Eine klassische Selbstverpflichtung ist es aber nicht, da jene Form der Selbstregulierung nicht in Gesetze gegossen wird. Die Mechanismen Mehrwegquote und Duales Systems sind miteinander verwoben und interdependent. Typologien alternativer Regulierung, in diesem Fall regulierte Selbstregulierung, können die steuerungs-instrumentelle Realität politischer Programme und die öffentlich-privaten Interaktionen nicht ihrer Komplexität entsprechend abbilden.

4.1.4 Akteurs- und Interessenkonstellation

Die Akteurs- und Interessenkonstellation bezieht sich ausschließlich auf die Mehrwegquote und Pfandpflicht. Das DSD ist hier weitestgehend ausgeklammert. Bei diesem ist von einem gemeinsamen Interesse aller Akteure auszugehen, um die individuelle Rücknahmepflicht von Verkaufsverpackungen zu vermeiden (vgl. Cansier 2001: 391). Dies zeigte auch der große Erfolg bei der Einhaltung der Verwertungsverpflichtung. Das Politikfeld Abfallwirtschaft ist im Allgemeinen durch viele Akteure gekennzeichnet (vgl. ausführlich Garrelts 2004: 36 ff.). Die nicht-staatlichen Akteure, die direkt oder indirekt von der Mehrwegquotenregelung betroffen sind, lassen sich grob in Handel, Getränkeproduzenten/Abfüller, Verpackungsindustrie und Entsorger untergliedern, die durch ihre Geschäftsbeziehungen eng miteinander verflochten sind (vgl. Garrelts 2004: 5). Die Verpackungsindustrie und Entsorgungswirtschaft sollen zur Komplexitätsreduktion nicht betrachtet werden. Diese Branchen waren nicht in der strategischen Position, die Mehrwegquote entscheidend zu beeinflussen. Die Interessen der Bundesregierung können wie folgt dargestellt werden. Die Bundesregierung hat mit der VerpackVO ihre grundsätzliche (Verhandlungs)Bereitschaft und Zustimmung zur Selbstregelung kundgetan. Es lässt sich in Grundzügen skizzieren, dass das Interesse des primär zuständigen BMU in der allgemeinen Senkung des Einweganteils und Haltung der Mehrwegquote liegt. Das BMWi bzw. spätere BMWA stellte gewissermaßen den regierungsinternen Gegenpol dar, weil es eine wirtschaftsfreundliche Lösung, insbesondere für den Mittelstand, anstrebte. Bei der späteren Ressortabstimmung zur Einführung der Pfandpflicht konnten sich die Minister Trittin und Müller jedoch durch ein regulatives Tauschgeschäft (Zustimmung zur Pfandpflicht für Zustimmung zum Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz) einigen (vgl. Garrelts 2004: 139). Im Mittelpunkt stehen hier somit der Handel, dem die besagte Gatekeeper-Funktion zukommt, und die Getränkeindustrie, welche die Mehrwegquote als Produzent und direkter Geschäftspartner des Handels maßgeblich beeinflussen kann.

⁵⁸ Mit „autoritativ-persuasiven“ Instrumenten ist die staatliche Drohung der Pfand- und Rücknahmepflicht gemeint. Diese lässt sich nicht sachgerecht in klassische Typologien einordnen.

Die Interessenlagen erweisen sich innerhalb der beiden Wirtschaftssektoren als äußerst heterogen, wenn nicht gegensätzlich. Diese Situation schlägt sich auch in der Verbandsstruktur nieder, die als unüberschaubar und fragmentiert eingestuft werden kann (vgl. Garrelts 2004: 127 ff.). Beim Handel muss zwischen Lebensmitteleinzelhandel, der im Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) bzw. dem untergeordneten Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels (BVL) organisiert ist, und dem Getränkefachhandel, der mehrheitlich durch den Bundesverband des Deutschen Getränke-Einzelhandels vertreten wird, unterschieden werden. Charakteristisch für die Verbandslandschaft des Handels ist, dass die Branchengrößen ihre Interessen relativ selbstständig vertreten oder sich zusätzlich in eigenen, exklusiven Verbänden organisieren. So haben sich die neun führenden Handelsunternehmen in der „Handelsvereinigung für Marktwirtschaft e. V.“ zusammengeschlossen.⁵⁹ Für den Lebensmittelhandel kann angenommen werden, dass übergreifender Konsens darüber herrschte, die Einwegpfandpflicht zu vermeiden, da man Mehrkosten befürchtete (vgl. HDE 2002; UBA 2001). Das gemeinsame Interesse rückte jedoch in den Hintergrund, als Zugeständnisse zur kollektiven Quotenregelung im Tagesgeschäft gemacht werden mussten. Die folgende Abbildung 16 zeigt die äußerst heterogene Struktur des deutschen Lebensmittel-Einzelhandels.

Abbildung 16: Struktur- und Leistungszahlen des Lebensmittel-Einzelhandels 2006 nach Einzelhandelstypen

Einzelhandelstyp	Geschäfte		Umsatz		Umsatz
	Anzahl	Anteil (%)	Insgesamt Mio. EUR	Anteil (%)	je Geschäft in TEUR
Großflächige Märkte (1)	3.150	5,7	33.400	26	10.603
Supermärkte (2)	8.170	14,9	28.900	22,5	3.537
Discounter	14.806	26,9	53.850	41,9	3.637
Übrige Geschäfte (3)	28.900	52,5	12.300	9,6	426
insgesamt	55.026	100	128.450	100	2.334

1 Lebensmittelabteilungen der Warenhäuser, SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte.
 2 Bis 1.499 qm Verkaufsfläche.
 3 Bis 399 qm Verkaufsfläche.

Quelle: eigene Darstellung nach BVL⁶⁰

Die Interessen des Lebensmittelhandels differieren beträchtlich entlang der Geschäftsmodelle. Die Konfliktlinien verlaufen zwischen dem klassischen Lebensmittelhandel (Vollsortimenter) und den Discountern (vgl. Cansier 2001: 391), aber auch zwischen Großmärkten und kleineren Geschäften (vgl. Scholz/Aulehner 1998: 78 f.). Während der klassische Lebensmittelhandel typischerweise beide Sorten Getränkeverpackungen anbietet, lehnten die Discounter Mehrwegverpackungen kategorisch ab (vgl. UBA 2001: 12). Zu begründen ist dies damit, da ihr Geschäftsmodell auf dem logistisch wie personalkostengünstigen, reinen Verkauf von Einweggetränken basiert. Deren Interesse an Lean Production läuft ein aufwändiges Pfandsystem zuwider. Die vornehmlich suburbanen Großmärkte verkaufen dagegen einen Großteil der

⁵⁹ Die Mitglieder sind Aldi, Ava, Edeka, Globus, Schwarz-Gruppe (Lidl, Kaufland), Metro, Rewe, Spar und Tengelmann.

⁶⁰ <http://www.lebensmittelhandel-bvl.de/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=24&cid=7>

Getränke in Mehrwegverpackungen, kleinere urbane Einzelhändler hingegen in Einwegverpackungen (vgl. Scholz/Aulehner 1998: 79). Insgesamt wurde im Vorfeld für den Fall der Mehrwegpflicht-Einführung ein Konzentrationsprozess im Einzelhandel prognostiziert, da annahmeweise mittlere und kleinere Händler eine flächendeckende Pfandlösung nicht hätten stemmen können (vgl. Scholz/Aulehner 1998: 78 f.; HDE 2001).

Im Gegensatz zum Einzelhandel ist die Interessenlage des Getränkehandels als relativ homogen einzustufen (vgl. Garrelts 2004: 132). So spricht sich der Bundesverband des Deutschen Getränke-Einzelhandels, der knapp 60 Prozent der branchenzugehörigen Unternehmen repräsentiert, seit jeher öffentlich für Mehrweg-Getränkeverpackungen bzw. die Stabilisierung der Quote aus (vgl. UBA 2001: 12).⁶¹ Bei der Getränkeindustrie zeigt sich hingegen wieder ein differenziertes Bild. Mehrheitlich ist dieser Industriezweig in der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie⁶² (BVE) organisiert. Der Getränkemarkt erweist sich jedoch als nicht zentral organisiert, da dort viele unterschiedlich große Einzelunternehmen agieren, die sich in verschiedenen Sparten- und Regionalverbänden zusammengeschlossen haben (vgl. UBA 1999: 428). Zudem spielen auf diesem Markt ausländische Anbieter, wie z. B. französische Mineralwasserabfüller, eine wichtige Rolle, da sie große Mengen Getränke nach Deutschland exportieren (vgl. UBA 1999: 428). Die Getränkeabfüller lassen sich grob in zwei Lager aus regionalen, kleinen und mittleren auf der einen sowie überregional tätigen, großen Betrieben auf der anderen Seite einteilen. Kleine und mittlere Anbieter verfügen häufig nicht über die Finanzkraft, um ihre Abfülltechnik anzupassen (vgl. UBA 2001: 11). Bei dieser Gruppe hängt es von der bestehenden Technologie und dem Produkt ab, ob sie an einer Mehrweg- oder Einweglösung interessiert sind. Tendenziell kann hier aufgrund der beschränkten Mittel und unsicheren Zukunft des Einwegsystems von einer langfristig sicheren Pro-Mehrweg-Lösung ausgegangen werden (vgl. UBA 2001: 12). Die großen Anbieter bedienen in der Regel beide Betriebsschienen, haben jedoch ein reges Interesse an Einwegverpackungen, um ausländische Märkte und Discounter bedienen zu können (vgl. UBA 2001: 11 ff.; Baum/Cantner/Michaelis 2000: 50 ff.).

Die Akteurszusammensetzung erwies sich insgesamt als äußerst heterogen. Die Akteursinteressen sind vielfältig und können als antagonistisch bezeichnet werden. Erschwerend kommt die Fragmentierung in spartenbezogene und regionale Verbände hinzu, was insbesondere für die Getränkehersteller gilt. Die Dachverbände verfügen im Angesicht einer solchen Konstellation über keine hohe Verpflichtungs- und Durchsetzungsfähigkeit und sind nicht nach außen kompromissfähig (vgl. Töller 2007: 90). Kooperation und Einigung unter Akteuren gelten unter den Bedingungen auseinanderdriftender Interessen und steigender Anzahl der Beteiligten als unwahrscheinlich (vgl. Benz 1995: 94 f.). Olson (vgl. 1968: 42 ff.) hat zudem darauf verwie-

⁶¹ Siehe auch <http://www.getraenke-einzelhandel.com/mehrweg.php>

⁶² Siehe <http://www.bve-online.de/index.html>

sen, dass die Wahrscheinlichkeit von Kooperation bei der Produktion eines kollektiven Gutes, was hier die Mehrwegquote ist, mit steigender Zahl der potentiell Begünstigten sinkt. Dies ist damit zu begründen, dass ein rationaler Akteur als Trittbrettfahrer auch ohne eigenen Leistungsbeitrag vom kollektiv erzeugten Nutzen – der Vermeidung der Pfandpflicht - profitieren kann, und der individuelle Anreiz zum eigenen Beitrag folglich gering ausfällt. Die Produktion kollektiver Güter erfolgt unter stetiger Unsicherheit über das Verhalten der anderen Gruppenmitglieder. Kollektiv rationales Verhalten im Sinne der Stabilisierung der Mehrwegquote ist unter diesen Prämissen sehr unwahrscheinlich. Der Erfolg der Regelung hing damit verstärkt von der Glaubwürdigkeit der kollektiven Bestrafung durch die staatlich verhängte Pfandpflicht ab. Denn aufgrund verbandlicher Fragmentierung und Interessengegensätze erschien auch die freiwillige Einrichtung von Kontroll- und Sanktionsmechanismen innerhalb der Branchen als nahezu ausgeschlossen oder zumindest kaum koordinierbar. Die Ausgangsbedingungen für die Aufrechterhaltung der Mehrwegquote können somit als denkbar ungünstig bezeichnet werden. Dieses Beispiel verdeutlicht die hohen Anforderungen, die erfolgreiche alternative Regulierung an private und staatliche Akteure stellt (vgl. Absatz 3.5).

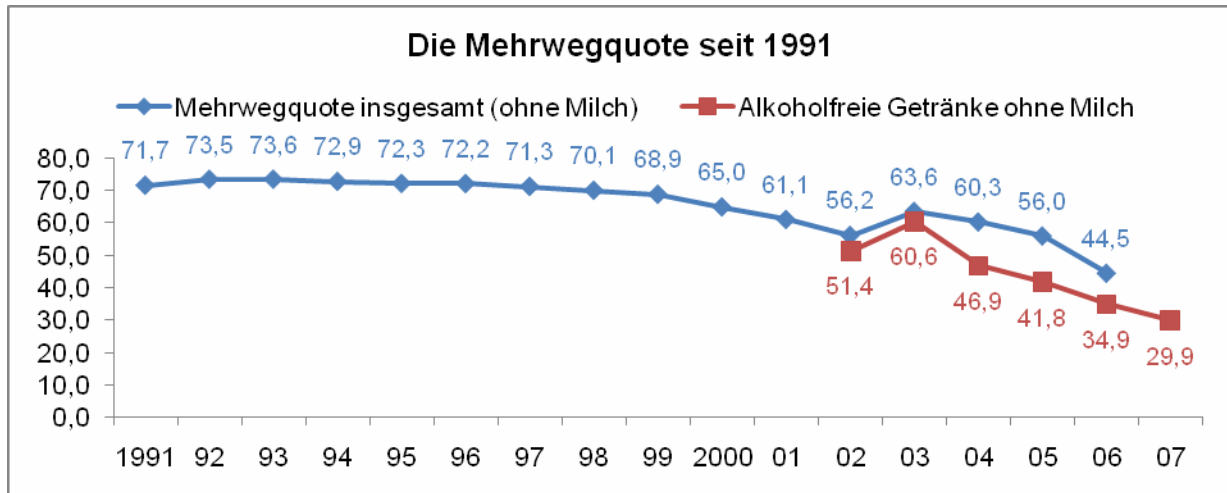
4.1.5 Regelungswirkung und –effekte der Mehrwegquote – ein Erklärungsversuch

Die Mehrwegquote hielt bis 1997 das Mindestniveau von 72 Prozent. Ab 1997 war ein kontinuierliches Absinken zu verzeichnen (siehe Abbildung 17). Lediglich zwischen 2002 und 2003 konnte die angekündigte Einführung des Pfandes den Trend kurzzeitig positiv beeinflussen. Nach 2003 ist die Quote trotz Pfandpflicht weit unter die Zielquote gefallen.⁶³ Die versprochene Lenkungswirkung ist völlig ausgeblieben. Als Ursache sei vor allem die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft an die neuen Rahmenbedingungen genannt. Das aufgrund der novellierten VerpackVO eingerichtete, handelsübergreifende Deutsche Pfandsystem (DPG) arbeitet sehr effizient und macht Einweggetränke logistisch günstiger als Mehrweggetränke. Es sei hier darauf verwiesen, dass das Sanktionsinstrument Pfandpflicht der ersten VerpackVO von 1991 entstammt und zwischenzeitlich nicht novelliert wurde. Zwischen der Einführung der VerpackVO und der Verhängung der Pfandpflicht liegen zwölf Jahre. In diesem Zeitraum wurden in der Automatisierungstechnik bei Rücknahmeautomaten entscheidende Fortschritte erzielt, womit die Pfandpflicht an Drohpotential eingebüßt hat, und die Kostenvorteile gegenüber Mehrwegprodukten weiterhin gegeben waren. Begünstigt wurde diese Entwicklung von den strukturellen Verschiebungen beim Verpackungsmaterial (vgl. Garrelts 2004: 101). Der zunehmende Einsatz von immer kosten- und umweltfreundlicherem PET-Material ermöglicht das Schreddern des Verpackungsmaterials im Ladenlokal. Die mit der Pfandpflicht prognostizierte Steuerungswirkung basierte folglich auf nicht mehr zeitgemäßen Prämissen. Als gesetzgebe-

⁶³ Dass die absolute Quote nicht noch niedriger liegt, ist vor allem auf den hohen Biermehrweganteil zurückzuführen. Dies dokumentiert die rote Gerade.

risch unintendierter Nebeneffekt nimmt der Handel zusätzlich „Windfall-Profits“ durch nicht zurückgenommene Einwegverpackungen ein, was Einweg doppelt attraktiv macht. An dieser Stelle soll jedoch nicht weiter auf die Wirkung des Pflichtpfands eingegangen werden. Beide Lösungen haben, wie Abbildung 17 zeigt, ihr Ziel verfehlt und können als gescheitert bezeichnet werden.

Abbildung 17: Entwicklung der Mehrwegquote 1991-2007



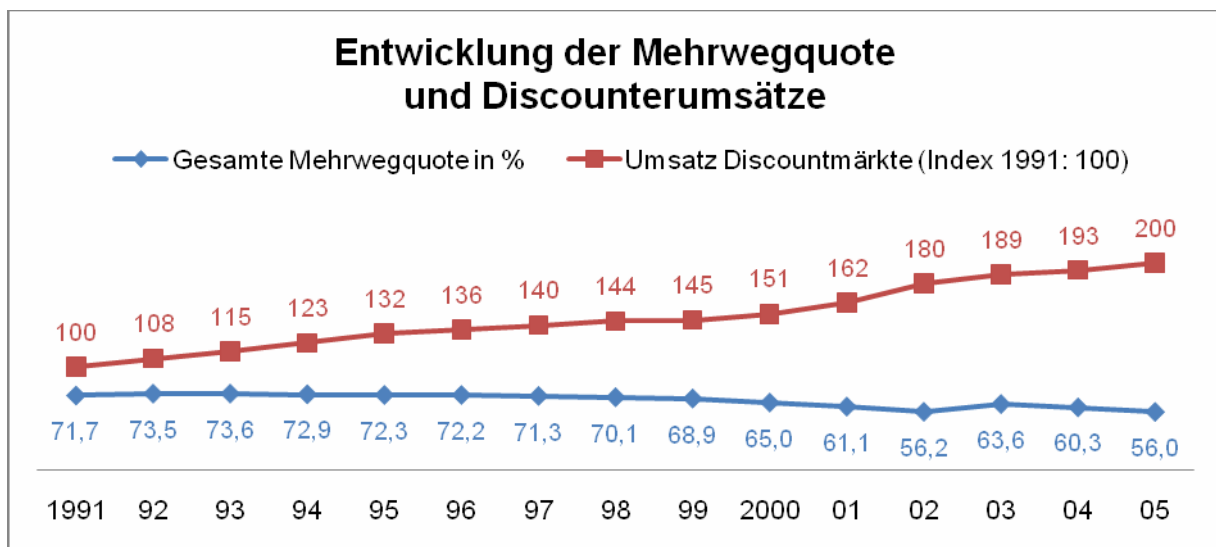
Quelle: eigene Darstellung auf Datenbasis BMU⁶⁴

Die Auslösung der Pfandpflicht, die für die Mehrheit der Akteure eine (vermeintliche) Verschlechterung des Status Quo bedeutete, kann wie folgt erklärt werden. Zum einen muss festgehalten werden, dass der Verkauf von Einwegflaschen für die einzelnen Akteure schlichtweg eine Verbesserung der eigenen Wettbewerbssituation bedeutete. Produkte können ohne Pfand günstiger an den Kunden abgegeben werden, da kein Rücknahmesystem zu installieren ist, man sich nicht am „Pfandpool“ beteiligen muss sowie geringere Logistik- und Personalaufwendungen zu tätigen hat (vgl. Garrelts 2004: 114 ff.). Die Entsorgung erfolgte entgegen staatlicher Annahmen günstiger über das DSD und auf Kosten der Entsorgungsgemeinschaft. Die Konsumenten wiederum schätzen, dass man kein Pfand zu hinterlegen und die Verpackungen nicht in die Verkaufsstätten zurückbringen muss (vgl. Garrelts 2004: 126). Viele Konsumenten hatten somit wenig Interesse, Ausreißer zu boykottieren und ihren Getränkekauf teurer und aufwändiger durch Mehrwegkauf zu gestalten. Ebenso sollte auf die Bedeutung von grenzüberschreitend tätigen sowie ausländischen Produzenten und Händlern im Getränkesektor eingegangen werden. Diese hatten wegen mangelnder Mehrwegquoten im Ausland kein Interesse an einer Verpackungsdoppelstrategie. Das Verhalten der überregional tätigen Unternehmen hatte aufgrund ihrer Marktgröße bedeutenden Einfluss auf die Mehr-

⁶⁴ Datenquelle: BMU/ Gesellschaft für Verpackungsforschung 2007 (Mehrwegquote mit Bier): http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/mehrweganteil_zeitverlauf.pdf
Für alkoholfreie Getränke: eigene Zusammenstellung nach Wirtschaftsvereinigung für Alkoholfreie Getränke <http://www.wafg.de/>

wegquote. So war bereits das Scheitern der Vereinbarung von 1977 zwischen BMI und der Getränkeindustrie maßgeblich auf Importe zurückzuführen (vgl. UBA 1999: 429 f.). Aufgrund der pfandbedingten Wettbewerbssituation und der unterschiedlichen Marktteilnehmerinteressen, beispielhaft sei die konsequente Verweigerung umsatzstarker Discounter angeführt (vgl. Söllner 2002: 483, Fn. 28; Garrelts 2004: 106), ist es vermehrt zum Ausscheren aus der Regelung und zu Trittbrettfahrertum gekommen. Das Verhalten der Discounter hatte eine entscheidende Rolle auf den Ausgang der Mehrwegquotenregelung, da sich seit den neunziger Jahren ein Strukturwandel im Einzelhandel vollzieht. Die ausschließlich Einweggetränke anbietenden Discounter gewannen seitdem stetig große Marktanteile hinzu (vgl. KPMG/EHI 2006: 20 ff., 2004: 48 ff.; AC Nielsen 2007; Spies 1994: 274). Abbildung 18 zeigt, dass die Expansion der Discountmärkte mit der sinkenden Mehrwegquote einherging.

Abbildung 18: Entwicklung der Mehrwegquote und Umsatz von Discountmärkten



Quelle: eigene Darstellung auf Datenbasis AC Nielsen 2007: 20 (Umsätze), BMU 2007 (Mehrwegquote)⁶⁵

Der Erfolg der Discounter setzte andere Einzelhändler unter Wettbewerbsdruck, weshalb diese dem Discount-Trend mit eigenen günstigen Produkten und Handelsmarken folgten (vgl. KPMG/EHI 2006: 38 ff, 2004). Einweggetränke bieten in diesem umkämpften Markt einen direkten Wettbewerbsvorteil über den Abgabepreis, der die Konsumententscheidung bei Getränken beeinflusst. Die Vollsortimenter waren daher gezwungen, sich dem zunehmenden Wettbewerbsdruck auf die Getränkepreise anzupassen und boten in der Folge vermehrt Einweggetränke an (vgl. Baum/Cantner/Michaelis 2000: 54).

Am Rande sei hier auf einen Sachverhalt hingewiesen, der die generelle Kooperationsfähigkeit der involvierten Discounter-Branchengrößen thematisiert. So haben einige dieser Akteure jüngst mehrfach Rechtsbruch begangen, z. B. bei Betriebsratskonstituierung oder im Daten-

⁶⁵ Datenquelle: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/mehrweganteil_zeitverlauf.pdf

schutz, wenn das geltende Recht ihren Interessen widerstrebte, und man nicht mit harten Sanktionen rechnen musste. Warum sollte man erwarten, dass eine Kooperation und freiwillige Regeleinhaltung dieser Akteure möglich ist, wenn Mehrwegprodukte ihren Interessen offen zuwider laufen? Ein solches Verhalten wirft seinen Schatten voraus und bleibt nicht ohne Konsequenzen für das Kooperationsverhalten der Mitspieler (vgl. Axelrod 1987). Es kommt zu Vertrauensverlust, und die Wahrscheinlichkeit der gegenseitigen Defektion steigt. In der Folge trugen Mehrwegunterstützer die Kosten und hätten durch Ausweitung des Mehrweganteils die Nichterfüllung durch andere kompensieren müssen (vgl. Scholz/Aulehner 1998: 75).

An dieser Stelle sollen Olsons Ausführungen zur Logik des kollektiven Handelns wieder aufgegriffen werden, um die rationalen Handlungsorientierungen der Akteure zu modellieren (vgl. Olson 1968: 42 ff.). Je größer die an der Produktion des Kollektivguts beteiligte Gruppe ist, desto mehr Absprache und Koordination werden erforderlich, und je wahrscheinlicher wird die Abweichung individuellen, nicht-kooordinierten Verhaltens. Rationale Akteure verhalten sich ohne Gewissheit über das Handeln der anderen nicht kooperativ, da sie auch ohne Eigenleistung vom Kollektivgut profitieren können. Das Kollektivgut wird in der Folge dieser zunehmenden individualistisch-rationalen Handlungsorientierung zu wenig bereitgestellt – die Pfandpflicht käme folglich mit großer Wahrscheinlichkeit. Der alleinige Akteur konnte die Entwicklung somit nicht aufhalten (vgl. Scholz/Aulehner 1998: 75).

Das Dilemma der Einhaltung der Mehrwegquote unter Unsicherheit und Wettbewerbsdruck lässt sich ebenso in Anlehnung an die Situation eines Gefangenendilemmas modellieren (vgl. Axelrod 1987: 6 ff.). Abbildung 19 verdeutlicht die Kooperations- und Koordinationsproblematik kollektiven Handelns unter Unsicherheit exemplarisch anhand von zwei im Wettbewerb stehenden Einzelhändlern. Die sichere und individuell überlegene (dominante) Strategie für Marktteilnehmer ist es, wettbewerbslich günstigere Einweggetränke anzubieten, um im Idealfall einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Kontrahenten zu erzielen. Infolgedessen wird das kollektiv rationale und nutzenträchtigere Optimum, das beidseitige Anbieten von Mehrwegprodukten und die Vermeidung der Pfandpflicht (Quadrant III), nicht erreicht. Axelrod (1987: 9 ff.) betont, dass bei einer unbestimmten Anzahl von Interaktionen, wie im Einzelhandelswettbewerb, Kooperation entstehen kann, was jedoch von der Strategie des Gegenspielers abhängt. Da vor allem die mit engmaschigen Filialnetzen ausgestatteten Discounter offenkundig die Einweg-Strategie verfolgten, war auch diese Möglichkeit nicht vorhanden.

Abbildung 19: Dilemma des rationalen Handelns unter Unsicherheit bei der Mehrwegquotenregelung

		Händler A	
		Einweggetränke anbieten	Mehrweggetränke anbieten
Händler B	Einweggetränke anbieten	Nutzen Händler A: 2 Nutzen Händler B: 2 kollektiver Nutzen: 4 → Pfandpflicht kommt sicher	Nutzen Händler A: 1 Nutzen Händler B: 4 kollektiver Nutzen: 5 → Trittbrettfahrertum: Unsicherheit, ob Pfandpflicht kommt
	Mehrweggetränke anbieten	Nutzen Händler A: 4 Nutzen Händler B: 1 Kollektiver Nutzen: 5 → Trittbrettfahrertum: Unsicherheit, ob Pfandpflicht kommt	Nutzen Händler A: 3 Nutzen Händler B: 3 Kollektiver Nutzen: 6 → Pfandpflicht wird vermieden

Quelle: eigene Darstellung

Cansier (2000: 19) resümiert: „Die Einhaltung der bundesweiten Mehrwegquote [...] verlangt ein kollektives Bemühen, für das es aber keine Abstimmung gibt.“ Die Nicht-Einhaltung der Mehrwegquote sei demnach das Resultat eines insgesamt unzureichend geregelten Anreizsystems (vgl. Cansier 2000: 19). Diese Erklärungsvariante sollte jedoch nicht stehen bleiben, ohne potentielle Lösungsansätze für Kollektivversagen zu erwähnen.

Kollektivversagen kann durch (positive oder negative) selektive Anreize und institutionelles Design überwunden werden (vgl. Sandler 1992: 8 ff.). Als selektiver Anreiz hätte prinzipiell der Ausschluss vom Dualen System fungieren können. Die Teilnahme war jedoch nicht für jene Unternehmen geschlossen, die die Quote nicht stabilisierten (vgl. Cansier 2001). Da keine Rückkopplung zwischen Dualem System und Mehrwegquote durch Kontrolle oder Ausschlussprinzip existierte, entfiel der Anreiz die Quote individuell zu stabilisieren. Die Mehrwegquote wurde von der Wirtschaft zu keinem Zeitpunkt als Element in das Duale System integriert (Cansier 2001: 392). Das Duale System konnte nur Appelle an die Lizenznehmer richten, die Quote zu stabilisieren (Cansier 2001: 391). Die beiden Regelsysteme haben sich gar gegenseitig geschwächt, da sie de facto gegenläufige Wirkungen erzeugten. Die Quote sollte Einwegverpackungen begrenzen, während vom Dualen System durch das fehlende Ausschlussprinzip und den Ausbau von Entsorgungskapazitäten eine Einwegverpackungen fördernde Tendenz ausging. Das Duale System stellte hinsichtlich der Mehrwegquote einen „modernen Ablasshandel“ durch Internalisierung ökologischer Kosten dar, ohne die staatlich intendierte ökologische Lenkung Pro-Mehrweg zu erreichen.

Das Scheitern der Mehrwegquote ist außerdem maßgeblich auf die strukturelle Unfähigkeit der beteiligten Branchen zurückzuführen, sich zu organisieren und zu koordinieren. Die Existenz einer das Duale System ergänzenden Institution zur Stabilisierung der Mehrwegquote bzw. eines wirtschaftsinternen Abkommens über Reduktionsquoten von Getränkeeinwegverpackungen hätte mitunter Abhilfe schaffen können. Diese wurde jedoch nicht realisiert. Die Branchenverbände haben nie eigene Zusagen zur Quote gemacht (vgl. Cansier 2001: 393). Als Gründe seien die innerverbandliche Fragmentierung und brancheninterne Interessengegensätze genannt, die zu mangelnder interner Verpflichtungs- und externer Kompromissfähigkeit der Branchendachverbände führt.

Aufgrund der wirtschaftsinternen Unfähigkeit der Selbstregelung und –koordination der Mehrwegquote kam der staatlichen Drohung der Pfandpflicht Einführung eine entscheidende Bedeutung zur kommunikativen und autoritativ-persuasiven Steuerung der Adressaten zu. Töller (2007: 82) weist daraufhin, dass vor allem die Glaubwürdigkeit von Drohungen mit autoritativen Maßnahmen zentral ist, um substanzielle kooperative Maßnahmen zu erreichen. Die Glaubwürdigkeit der Pfanddrohung wurde jedoch durch zahlreiche Faktoren konterkariert. So besteht schon eine strukturelle Schwäche des Drohinstruments in der langen Prüffrist, die die Unternehmen bei den Reduktionsanstrengungen auf Zeit spielen lässt (Cansier 2001: 390). Der politische Effekt des langen Feststellungsverfahrens ist, dass die akute Problemwahrnehmung und der Handlungswille schwinden, was wiederum zur politischen Neubewertung des Instrumentariums führen kann (vgl. Cansier 2001: 390). Eine adäquate Handlungs- und Reaktionsfähigkeit war somit nicht gegeben. Zudem lässt sich anführen, dass von der Drohung seit dem erstmaligen Unterschreiten der Quote im Jahr 1997 nicht konsequent Gebrauch gemacht worden ist. Die neuerliche Bestätigung der VerpackVO in 1998⁶⁶ trotz Unterschreitens der Mehrwegquote deutet auf ein systematisches, politisches Ignorieren („non-decision“) der Problemlage hin. Dies kann durch die damalige wirtschaftsfreundliche Machtverteilung erklärt werden (vgl. generell Jann/Wegrich 2003: 84; auch Garrelts 2004: 5). Die Legislatur der christlich-liberalen Regierung seit Mitte der neunziger Jahre war fast paradigmatisch von „schlanken Vorschriften“ und dem Einsatz von kooperativen Vereinbarungen mit der Wirtschaft geprägt (vgl. Töller 2007: 88)⁶⁷. Dies hat die Glaubwürdigkeit des Instruments beschädigt.

Die Drohgebärde zur Einführung der Pfandpflicht kam erst seit 2000 unter der rot-grünen Regierung zur vollen Geltung. Trittin ging auf direkten Konfrontationskurs mit der Industrie. Er kritisierte vor dem Umweltausschuss des BDI die mangelnde Verantwortungsübernahme durch die Industrie, während er zugleich Entschlossenheit der Bundesregierung signalisierte, sich

⁶⁶ Die Revision der VerpackVO hatte maßgeblich das Ziel, Trittbrettfahrertum im DSD zu beseitigen, indem „Selbstentsorger“ auch zur Entsorgung verpflichtet wurden (vgl. z. B. Cansier 2001).

⁶⁷ Siehe dazu Übersicht der Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen von 1993-2007: http://www.bmu.de/wirtschaft_und_umwelt/selbstverpflichtungen/doc/36514.php

nicht von der angepeilten Quote abbringen zu lassen (vgl. BMU 2001b). Die Bemühungen der Bundesregierung wurden außerdem stets durch die Europäische Kommission unterlaufen, die in der drohenden Pfandpflicht ein Handelshemmnis für ausländische Produzenten im gemeinsamen Binnenmarkt befürchtete (vgl. Töller 2007: 85 f.). Die Wirtschaft wusste mit der Europäischen Kommission stets einen Advokaten hinter sich. Wenn man zudem auf die Historie der Selbstregulierung in diesem Sektor zurückblickt, kann ferner von einem Lernprozess der Wirtschaft ausgegangen werden. Die Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und der Getränke- sowie Verpackungsindustrie von 1977 und 1987 sind beide gescheitert und endeten in jeweils niedrigeren Mehrwegquoten (vgl. UBA 1999: 429). Die Bundesregierung hat diese Entwicklung beide Male hingenommen und ist der Industrie in der Folge mit niedrigeren Zielquoten entgegen gekommen. Einzig das bereits erwähnte „Lex Coca-Cola“ setzte ein Zeichen der Entschlossenheit, was zum Verzicht auf den regulierten Verpackungstypus seitens Coca Cola führte (vgl. Garrelts 2004: 44). Auch wenn von einer über die Zeit zunehmend interventionistischen Steuerung in diesem Sektor gesprochen wird (vgl. Garrelts 43 ff.; Töller 2007), erwiesen sich die Reaktionen der Bundesregierung als insgesamt (zu) nachgiebig. Somit ist zu schlussfolgern, dass die Wirtschaft auch nach dem Regierungswechsel beim erneuten Bruch ihrer Verpflichtung nicht mit staatlicher Autorität, sondern mit weiteren Zugeständnissen kalkulierte (vgl. Cansier 2001: 390). Daher bestand kein Interesse an der Restabilisierung der Mehrwegquote.

4.1.6 Bewertung – die Mehrwegquote als Negativbeispiel

Das Scheitern der Mehrwegquotenregelung ist in erster Linie auf brancheninterne Interessengegensätze zurückzuführen, die eine freiwillige Institutionalisierung der Regelung unmöglich machten und in der Folge unkoordiniertes, kollektiv irrationales Verhalten bedingten. Dieser Befund wird im Vergleich mit dem gekoppelten Dualen System umso deutlicher, wenn man sich auf dessen Kernaufgabe stofflicher Verwertung bezieht, wo die Interessen unter den dominanten Akteuren homogen waren (vgl. Cansier 2001: 391). Es muss hinzugefügt werden, dass die konzipierten Regelungsstrukturen überkomplex, die verschiedenen Steuerungsmechanismen nicht auf einander abgestimmt oder gar gegensätzlich waren. Die staatlichen Handlungskapazitäten waren bereits gesetzlich in der VerpackVO und damit strukturell geschwächt. Staatliche Akteure konnten weder effektive, formative Kontrollen durch Monitoring⁶⁸, noch wirkungsvoll Druck auf die Akteure durch das Ex-ante-Sanktionspotenzial der Pfandpflicht ausüben (vgl. Cansier 2001; Garrelts 2004: 106 f.).

Es muss ferner die Frage gestellt werden, ob die Bundesregierung nach den Vorerfahrungen des Scheiterns von Selbstregulierung in diesem Sektor, nicht direkt eine Institution hätte ein-

⁶⁸ Cansier (vgl. 2001: 390; auch Eickhof 2003: 20) führt insbesondere die nur jährliche Kontrolle, mangelnde nachprüfbare Erfüllungsfristen, ein fehlendes laufendes Monitoring und zu lange Prüfzeiten an.

fordern müssen, die die Quotenregelung koordiniert. Ebenso hätte man diese Funktion in das Duale System integrieren können, das den indirekten Bezug zur Quotenregelung hatte. Der Nutzen der Selbstregelung lag insgesamt relativ konzentriert bei den trittbrettfahrenden Pfandgegnern, die Kosten hingegen trugen überwiegend die Mehrwegbefürworter, indem sie die Quote stützten. Das Regelungssystem war aus diesem Grund latent instabil. Die Mehrwegquote kann als Negativbeispiel und Beweis für die selbstregulative Unfähigkeit einiger Wirtschaftssektoren gelten. Dies stützt die Hypothese, dass Selbstregulierung bzw. Selbstverpflichtungen auf Märkten mit vielen Einzelunternehmen, die nicht organisiert sind, wenig Erfolg versprechen (vgl. UBA 1999: 429). Bei diesem Fall wird auch sichtbar, dass alternative Regulierung nicht synoptische Politik ist, sondern in cabbage can-artigen Policy Making-Prozessen und durch situative Aushandlungen zustande kommt. Die Mehrwegquote verdeutlicht darüber hinaus Lücken von Governance-theoretischen Ansätzen, als dass erstens die politische Machtkomponente und zweitens das Erfordernis staatlicher Durchsetzungsfähigkeit nicht hinreichend berücksichtigt werden. Nach Mayntz (2004 b: 8) ist zwar

„[...] ein selektives Erkenntnisinteresse an Problemlösung und ihren Voraussetzungen durchaus erlaubt, solange nicht ex definitione unterstellt wird, dass es in der politischen Wirklichkeit immer um die Lösung kollektiver Probleme und nicht – auch oder primär – um Machtgewinn und Machterhalt geht. [...] Die Governance-Theorie, die sich auf Regelungsstrukturen konzentriert, wird dagegen leicht zu dem funktionalistischen Fehlschluss verführt, dass existierende Institutionen im Interesse der Lösung kollektiver Probleme entstanden sind.“

Governance als technokratischen, unkritischen Problemlösungsansatz aufzufassen, wäre nicht realitätsgerecht. Die Mehrwegquote war hochpolitisch. Die jeweils präferierten Lösungsansätze – ob kooperativ oder autoritativ – und das Konfliktniveau waren stark von der Regierungsmehrheit geprägt (vgl. Töller 2007). So wurde etwa eine Neuauflage einer kooperativen Regelung unter Trittin gar nicht in Betracht gezogen. Der politische und juristische Widerstand sowie Vorschläge der Wirtschaft zu neuen Abkommen blieben zwecklos gegen die machtpolitische Terminierung der Quotenregelung (vgl. Garrelts 2004: 143 ff.). Überdies muss die staatliche Durchsetzungsfähigkeit bei derartigen Kooperationen gesichert sein, da diese, wie hier beispielhaft belegt, zu Ungunsten öffentlicher Interessen außer Kontrolle geraten können. Governance-Konstrukte sind keine Verhandlungsrunden unter gleichberechtigten und gleichgesinnten Partnern. Unter dem Deckmantel von Governance agieren Akteure mit deutlichen privaten Eigeninteressen, die es staatlich zu koordinieren und kontrollieren gilt.

4.2 Fallstudie 2: Der Ausbildungspakt der deutschen Wirtschaft und der Bundesregierung

Nachfolgend wird die erste Phase des Ausbildungspakts zwischen der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft von 2004 bis 2007 betrachtet. Zur zweiten, im März 2007 verlängerten Paktphase, die bis einschließlich 2010 läuft, liegen noch keine nennenswerten Erfahrungen und Daten vor, die den weiteren Erfolg oder den Misserfolg dokumentieren könnten.

4.2.1 Politischer Hintergrund und Chronologie

Die Situation auf dem deutschen Lehrstellenmarkt hat sich in den vergangenen zwanzig Jahren massiv verschlechtert. Während Anfang der neunziger Jahre regelmäßig ein Überangebot von 100.000 offenen Lehrstellen zu verzeichnen war, sank das Angebot bei gleichzeitig ansteigender Nachfrage gegen Mitte der neunziger Jahre dramatisch ab. Die SPD-Bundestagsfraktion verabschiedete im November 2003 als Reaktion auf die anhaltende Misere ein Eckpunkte-Papier zur Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe (im politischen O-Ton als „Umlage“ bezeichnet) (vgl. Spiegel Online 2003a). Auf dem kurz darauffolgenden ordentlichen Bundesparteitag der SPD wurde der Beschluss in einem Initiativantrag des Parteivorstands aufgegriffen, dem die Delegierten zustimmten. Man beschloss einen Ausbildungsfonds, der die Situation auf dem Ausbildungsmarkt mittels finanzieller Anreize für die Unternehmen korrigieren sollte (vgl. SPD 2003a: 48 ff.). Die Bundestagsfraktion und –regierung wurden beauftragt, die beschlossenen Eckpunkte in einem Gesetz im Bundestag einzubringen. Im Frühjahr 2004 gelangte das Thema auf die Agenda und mündete Ende März in einem Gesetzesentwurf der SPD- und Grünenfraktion über das Berufsausbildungssicherungsgesetz (BerASichG) (BT-Drs. 15/2820).⁶⁹ Der Entwurf sah vor, dass Betriebe ab einer Mindestgröße von zehn Mitarbeitern auf Basis der Mitarbeiterzahl eine spezifische Ausbildungsquote zu erfüllen haben. Wer dieser Quotenregelung nicht nachkommt, muss in den Ausbildungsfonds einzahlen (vgl. BT-Drs. 15/2820).⁷⁰ Die Fondsgelder sollten nach Vorstellung der Koalition umverteilt, und damit Betriebe belohnt werden, die ihre Quote übertreffen, um dort die betriebliche Ausbildung weiter zu fördern. Dem Gesetzesentwurf der rot-grünen Koalition wurde am 7.5.2004 aufgrund der Beschlussempfehlung und des Berichts vom Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom Bundestag zugestimmt (vgl. BT-Drs.15/3064, 15/3066; BR-Drs. 389/04). Der Bundesrat lehnte dieses Gesetzes am 11.6.2004 mit einer großen Mehrheit aus CDU und SPD⁷¹ regierten Ländern mit der Begründung, da eine solche

⁶⁹ Der Langtitel des Gesetzes lautet „Gesetz zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation.“

⁷⁰ Es sei an dieser Stelle mit Bezug auf den Gesetzesentwurf (BT-Drs. 15/2820) noch darauf hingewiesen, dass dieser keine Regelungsalternative in der Gesetzesbegründung (Punkt C.) vorsah.

⁷¹ Als Gegner der Ausbildungsplatzabgabe sind auf Seiten der SPD regierten Länder vor allem Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zu nennen (vgl. Spiegel Online 2004a).

Abgabe nach Ansicht von Sachverständigen negative gesamtwirtschaftliche Folgen haben würde, vorerst ab und rief den Vermittlungsausschuss an (vgl. BR-Drs. 289/04 B).

Das Gesetz galt im Vorfeld und in den Ausschussverhandlungen als kontrovers und umstritten. Initiator der Ausbildungsplatzabgabe waren die SPD- und Grünenfraktionen, nicht die Bundesregierung. Die Unionsfraktion zeigte sich gegenüber dem Entwurf kritisch bis ablehnend, während die FDP eine gesetzliche Regelung auf ganzer Linie abblockte (vgl. HIB 119/2004; BT-Drs. 15/2833). Auf Seiten der externen Sachverständigen aus Wirtschaftsverbänden und dem Bundesinstitut für Berufsbildung stieß der Gesetzesentwurf auf große Ablehnung, da eine solche Regelung Bürokratie, hohen Verwaltungsaufwand für Länder und Kommunen sowie negative Konsequenzen für die Ausbildungsstrukturen nach sich ziehen würde. Die Gewerkschaften und einige Jugendorganisationen hingegen begrüßten die Initiative ausdrücklich und forderten partielle Nachbesserungen (vgl. HIB 104/2004). Am 21. April 2004 schlug DIHK-Präsident Braun der Bundesregierung einen gemeinsamen Pakt für Ausbildung in Anlehnung an den tripartistischen „Ausbildungskonsens Nordrhein-Westfalen“⁷² eine Alternative vor, um dem Gesetz vorzubeugen (vgl. DIHK 2004b). Am 16. Juni 2004 kam es schließlich zur Einigung über den „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“, der von der Bundesregierung, den Kammerorganisationen (ZDH, DIHK), der BDA und dem BDI, jedoch ohne gewerkschaftliche Beteiligung, unterzeichnet wurde (vgl. DIHK 2004b). Das parallel laufende Vermittlungsverfahren zum Berufsausbildungssicherungsgesetz wurde ohne Einigung der beiden Kammern am 30. Juni 2004 abgeschlossen (vgl. BR-Drs. 534/04). Der Bundesrat versagte daraufhin am 9. Juli 2004 endgültig seine Zustimmung zum Gesetzesvorhaben des Bundestages (vgl. BR-Drs. 534/04 B). Das Gesetz war so aufgrund der politischen Machtkonstellation in den beiden Kammern und der damit verbundenen Nicht-Durchsetzbarkeit vorerst vom Tisch.

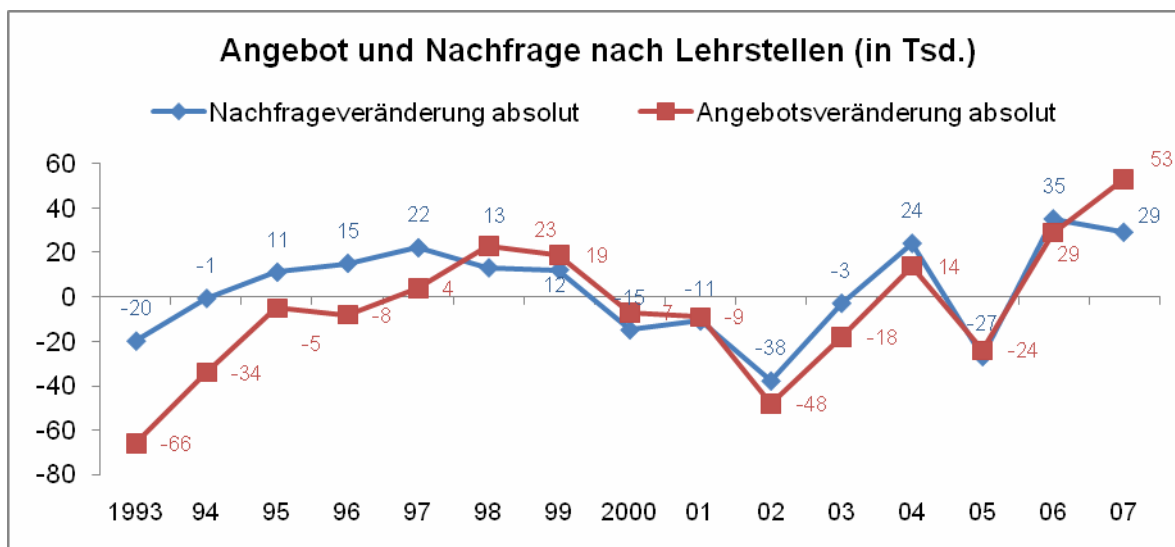
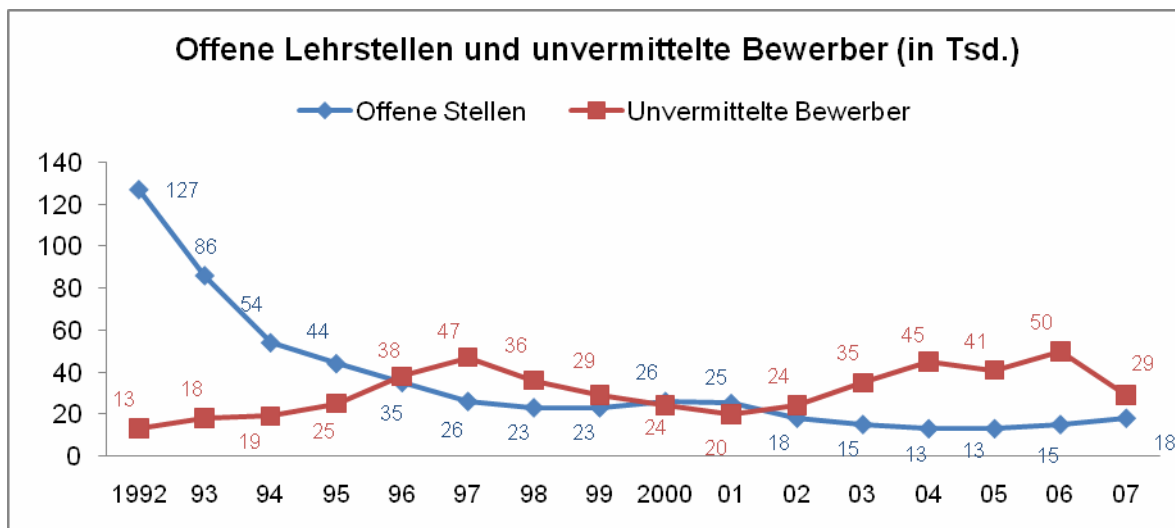
4.2.2 Die zu regulierende Problemlage: Problemwahrnehmung, Agenda-Setting und Kooperation

Der deutsche Ausbildungsmarkt nahm seit einem Boom zu Beginn der neunziger Jahre eine dramatische Wende (siehe Abbildung 20). Die Anzahl der unbesetzten Lehrstellen nahm ab, während immer mehr Jugendliche ohne Lehrstelle blieben. Die offenen Lehrstellen reduzierten sich nach dem Jahr 2000 auf weniger als ein Fünftel des Standes von 1992, die Zahl der unvermittelten Bewerber vervierfachte sich gegenüber 1992 dagegen über mehrere Jahre hinweg. Angebot und Nachfrage von Lehrstellen waren stets großen jährlichen Schwankungen ausgesetzt. Die Nachfrage überstieg dabei häufig das Angebot. Die Unternehmen bzw.

⁷²Siehe zum Ausbildungskonsens NRW:
<http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulsystem/Kooperationen/ZusammenarbeitSchuleWirtschaft/Ausbildungskonsens/Konsens.pdf>

die Arbeitgeber im Allgemeinen stellten schlichtweg zu wenige Lehrstellen im Rahmen des dualen Systems aus betrieblicher und berufsschulischer Ausbildung zur Verfügung, um die Nachfrage decken zu können. Folgen und Indikatoren dieser Entwicklung sind der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit, zunehmende Nachfrage nach berufsfördernden Maßnahmen außerhalb der Lehre und der in dieser Konstellation paradox erscheinende Mangel an Fachkräften.

Abbildung 20: Entwicklung des Lehrstellenmarktes seit 1992



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Datenbasis BIBB⁷³

Die potentiellen Ursachen für den Negativtrend auf dem Ausbildungsmarkt, der bei längerem Fortbestehen tief greifende soziale und volkswirtschaftliche Konsequenzen hat, lassen sich wie folgt nachzeichnen. Eine konjunkturbedingte Erklärung ist, dass das Wirtschaftswachstum insbesondere nach dem Jahr 2000 schwach ausfiel, was viele Unternehmen zu Rationalisierungen zwang und eine natürliche geringe Nachfrage nach Arbeitskräften bedingte. Aus einer aktorszentrierten Perspektive sind Gründe anzuführen, die sich zum einen auf Unternehmen

⁷³ Datenquelle: <http://www.bibb.de/de/779.htm>

als rationale Akteure und zum anderen auf den Nichtausschlusscharakter von Ausbildung beziehen. Kurzfristige, betriebswirtschaftliche Rationalität von Unternehmen bedingt Einsparungen bei der Ausbildung, die situativ Kosten, aber keinen schnellen Nutzen erzeugt. Mittel- bis langfristig erweist sich dieses Kalkül als irrational, da zu wenige ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, oder sich die zu zahlenden Arbeitsentgelte aufgrund der hohen Nachfrage nach qualifizierten Mitarbeitern erhöhen. In Wachstumsphasen und bei Mitarbeitergenerationswechseln kommt das einstige Sparen schlagartig mit all seinen negativen Konsequenzen auf die Unternehmen zurück. Die Unternehmen sind an guter Ausbildung interessiert, für sie ist Ausbildung essentiell, doch wenige wollen Risiken eingehen und sie bezahlen. Der viel debattierte und von Unternehmen beklagte Fachkräftemangel belegt diese Handlungsorientierung (vgl. SRW 1998: 208, Zf. 267).

Weiterhin kann die von Olson (vgl. 1968: 49) für latente Gruppen beobachtete Tendenz unzureichender Erbringung kollektiver Güter herangezogen werden. Die duale Ausbildung kann als öffentliches Gut charakterisiert werden, von dem positive externe Effekte ausgehen (vgl. Jerger/Lingens 2004: 27 f.). Da die Gesellschaft und vor allem die Konkurrenz einen Nutzen von der betrieblichen Ausbildung hat, der einzelne Betrieb aber (unabhängig vom potentiellen Eigennutzen) zum Großteil die Kosten (vgl. dazu DIHK 2004c) und damit das Risiko trägt, ist die individuelle Bereitschaft zur Schaffung von Ausbildungsplätzen gering. Dieses Problem trifft Unternehmen besonders dann, wenn Konkurrenzbetriebe im Sinne einer „beggar your neighbour-Mentalität“ die Ausgebildeten abwerben, für die Kosten nicht aufkommen mussten, aber die Ausbildungsrente abschöpfen. Für ausbildende Betriebe kann Ausbildung folglich in „sunk costs“ enden. Was die Situation noch verschärft, ist der Befund, dass Anfang der neunziger Jahre eine signifikante Steigerung der Ausbildungsvergütungen zu konstatieren war, die weit über den Lohnsteigerungen lag (vgl. Jerger/Lingens 2004: 27; BDA 2008). Vor diesem Hintergrund stellt sich das Problem als nicht rein konjunkturell bedingtes Phänomen dar (Jerger/Lingens 2004: 27). Der Verdacht des konjunkturellen Zusammenhangs kann auch mit dem Befund entschärft werden, dass auch zu Zeiten des hohen Ausbildungsplatzangebotes die wirtschaftliche Situation schwierig war. Der Unterschied bestand vermutlich darin, dass das konkrete Engagement und das politische Verantwortungsgefühl deutlicher ausgeprägter waren (Pütz 2003: 4).

Die dargelegten Aspekte zeigen mit der Unternehmensseite nur einen Beteiligten dieser komplexen Problemlage. Doch geht es für staatliche Akteure darum, Unternehmen mit geeigneten Steuerungsversuchen zur betrieblichen Ausbildung zu bewegen. In der Theorie wird dem Staat vor allem aufgrund des Versagens bei der Produktion kollektiver Güter, von denen gesamtgesellschaftliche externe, positive Effekte ausgehen, ein Interesse an deren Förderung zugesprochen (vgl. Jerger/Lingens 2004). Auf die staatlichen Hausaufgaben, die u. a. in der Verbesserung der allgemeinen Schulbildung, des Übergangs vom Schul- ins Berufsleben, den

gesetzlichen Ausbildungsvoraussetzungen sowie der finanziellen Förderung der Berufsbildung bestehen, soll an dieser Stelle aber nicht tiefer eingegangen werden. So zeigte der Berufsbildungsbericht 2006, dass insgesamt nur 23,8 Prozent der Unternehmen im Jahr 2004 ausbildeten (vgl. BMBF 2006: 151). Als relevante Information erweist sich ferner die Tatsache, dass 43,4 Prozent der Betriebe weder alleine noch im Verbund erst gar nicht die gesetzlichen Anforderungen eines Ausbildungsbetriebs erfüllten (vgl. BMBF 2006: 148). Kurz- bis mittelfristig bestand somit eine Lösung darin, die stille Reserve der Unternehmen, die ausbildungsbehaftet ist, allgemein zur Ausbildung und bereits ausbildende Betriebe zu mehr Ausbildung zu bewegen. Wie das Problem und dessen Lösung durch eine Ausbildungsplatzabgabe auf die politische Agenda gelangte, soll folgend nachskizziert werden.

Die dramatische Entwicklung der Lehrstellensituation und Jugendarbeitslosigkeit geriet nach dem unübersehbaren Absturz des Ausbildungsangebots Mitte der neunziger Jahre auf die Agenda der christlichen-liberalen Bundesregierung. Nach § 86 des Berufsbildungsgesetzes (BGBl. 2005 I S. 931) legt die Bundesregierung jährlich den Berufsbildungsbericht vor. Durch dieses Evaluationsinstrument wird die Regierung in diesem Politikfeld öffentlichem und politischem Handlungsdruck ausgesetzt. Von diesem Bericht gehen entscheidende politische Handlungsimpulse aus. Zur Lösung der Ausbildungsmisere hatte sich erstmals der SPD-Vorstand im Bundestagswahlkampf 1994 für eine Ausbildungsplatzabgabe ausgesprochen (vgl. SPD 1994: 134,179). Die Idee der Abgabe manifestierte sich nach der Wahl in der Politik der SPD-Bundestagsfraktion und wurde 1996 konzeptionell konkretisiert (vgl. SPD 1996:13 f.). Die Ausbildungsabgabe ist vor diesem Hintergrund als Gegenmodell zur Kohl'schen Regierungspolitik zu sehen, die einvernehmliche, korporatistische Lösungen bevorzugte und eine Abgabe stets ablehnte (vgl. BMBF 1998; BReg 1998). Insbesondere im vorletzten Jahr der Kohl-Regierung 1997 war nach der Stabilisierung ein Aufwärtstrend am Ausbildungsmarkt zu konstatieren (vgl. BMBF 1998; siehe Abbildung 20), wodurch die Abgabenslösung vorerst an Unterstützung und Aufmerksamkeit einbüßte. Die SPD hielt an ihrer Lösung fest und kündigte für den Wahlsieg 1998 an, sich die Option einer Ausbildungsabgabe („Leistungsausgleich“) offen zu halten (vgl. SPD 1998: 30). Der spätere Koalitionsvertrag griff die Abgabe zwar nicht direkt auf, behielt sich aber eine gesetzgeberische Lösung unter Vorbehalt der Ergebnisse des Bündnisses für Arbeit vor (vgl. SPD/Grüne 1998: 8). Der Spielball lag damit bei der Wirtschaft, dieser Maßnahme durch freiwilliges Engagement zu entgehen. Von gesetzlichen Mitteln wurde in der ersten Legislaturperiode kein Gebrauch gemacht. Der zweite Koalitionsvertrag zwischen SPD und Grünen von 2002 betonte, dass weitere Anstrengungen zur Schaffung von mehr Ausbildungsplätzen zu unternehmen sind und vertraute auf die tripartistische Kooperation des Ausbildungskonsenses im Rahmen des Bündnisses für Arbeit (vgl. SPD/Grüne 2002). Die gesetzliche Drohung beinhaltete er dagegen nicht mehr. Die Drohung flammte jedoch öffentlich wieder auf, als Bundeskanzler Schröder in einer Regierungserklärung im März 2003 an die Unternehmen appellierte, ihrer Ausbildungsverantwortung gerecht zu werden: Die

Bundesregierung wäre ihren Verpflichtungen verbesserter Rahmenbedingungen nachgekommen, nun liege es an der Wirtschaft ihre zu erfüllen – anderenfalls drohe die von ihm nicht präferierte Ausbildungsabgabe (vgl. BReg 2003: 21 ff.). Schröders Drohung verband sich im April 2003 mit den desaströsen Ergebnissen des Berufsbildungsberichts 2003 (vgl. BT-Drs. 15-1000) und der entschlossenen Haltung seiner Partei, der Agenda 2010 ein stärkeres soziales Profil zu verleihen (vgl. SPD 2003b). In diesem Zusammenhang sind auch das Monitoring und der Einsatz der Gewerkschaften hervorzuheben. Der DGB machte bereits früh auf die neue Krise aufmerksam, indem er Politik und Wirtschaft zum Handeln aufforderte und das Thema medial pushte (vgl. z. B. DGB 2003a, 2003b).

Der schlechten Situation auf dem Lehrstellenmarkt und der Ankündigung Schröders folgten etliche Anträge einschließlich eines Leitantrages des Parteivorstands auf dem außerordentlichen SPD-Parteitag im Juni 2003, welche die Ausbildungsumlage forderten (vgl. SPD 2003b). Der Leitantrag wurde angenommen und von der Bundestagsfraktion in einen Eckpunkteplan gegossen, der vom ordentlichen Bundesparteitag bestätigt (vgl. SPD 2003a) und im Gesetzesentwurf der SPD- und Grünen-Fraktion weitestgehend umgesetzt wurde. Der Entwurf sah vor, dass das Gesetz nur dann Anwendung findet, wenn sich die Ausbildungssituation nicht kurzfristig spürbar verbessert, die Zahl der freien Plätze nicht fünfzehn Prozent (netto) über der Anzahl der unvermittelten Bewerber liegt⁷⁴ und der Verwaltungsaufwand hinsichtlich der erforderlichen Anzahl zusätzlicher Ausbildungsplätze angemessen ist (vgl. BReg 2004; BT-Drs. 15/2820). Für die Abgabenzahlung und –verteilung wurde ein umfangreiches Berechnungsverfahren erarbeitet, ebenso hätte der Entwurf zahlreiche, administrativ aufwändige Ausnahmetatbestände begründet. Die zentrale Verwaltung des Fonds sollte dem Bundesverwaltungsamt obliegen. Bei der zu jenem Zeitpunkt vorherrschenden Lage des Lehrstellenmarktes hätte das Gesetz angewendet werden müssen. Aufgrund der Regelungskomplexität, Eingriffstiefe und der hohen Anzahl der Regelungsadressaten hätte das Gesetz dem Bund hohe Verwaltungs- und Vollzugskosten verursacht (vgl. BT-Drs. 15/2934). Für die Unternehmen bedeutete die Regelung hohe Informations- und inhaltliche Befolgungskosten (vgl. z. B. KWB 2003). Zu diesem Gesetz kam es jedoch aufgrund des Vetos des Bundesrats und wegen der zwischenzeitlichen Unterzeichnung des Ausbildungspakts nicht. Ein zweiter Anlauf des Gesetzgebungsverfahrens hätte einige Zeit in Anspruch genommen. Aufgrund der Einigung mit der Wirtschaft erschien ein erneuter Anlauf nach Ansicht der Bundesregierung vorerst nicht erforderlich (vgl. BReg 2004).

⁷⁴ Im Gesetzestext heißt es dazu unter § 2 Abs. 8 BerASichG: „Die erforderliche Anzahl zusätzlicher Ausbildungsplätze ist die um einen Zuschlag von 15 Prozent erhöhte Anzahl der am Stichtag bei der Bundesagentur für Arbeit bundesweit gemeldeten noch nicht vermittelten Bewerber für Berufsausbildungsstellen abzüglich der Anzahl der am Stichtag bundesweit gemeldeten unbesetzten Stellen.“

4.2.3 Regelungsstrukturen und institutionelle Settings

Die institutionellen Strukturen und Regelungsmechanismen erweisen sich beim Ausbildungspakt als weniger komplex als beim Vergleichsfall Mehrwegquote. Der am 16.6.2004 unterzeichnete Ausbildungspakt ist ein programmatisches Bündel verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, von denen nachfolgend nur die Wichtigsten genannt werden. Unterzeichnet wurde der Pakt vom ZDH, DIHK, BDI, der BDA und stellvertretend für die Bundesregierung vom damaligen Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement sowie der Bundesministerin für Bildung und Forschung Buhlmann. Die Paktpartner appellierten mit der Unterzeichnung an den Vermittlungsausschuss, das Gesetzgebungsverfahren zum Ausbildungssicherungsgesetz vorerst ruhen zu lassen und dessen Fortsetzung von den ersten Resultaten des Pakts abhängig zu machen (vgl. Pakt 2004: 11 f.).

Beim Ausbildungspakt handelt es sich generell um eine Selbstverpflichtung der Wirtschaft, die einige Besonderheiten aufweist. So ging bspw. die Bundesregierung ebenfalls eine Verpflichtung ein, neue Ausbildungsplätze in der Bundesverwaltung zu schaffen und die Rahmenbedingungen für Ausbildung zu verbessern, was für „klassische“, einseitige Selbstverpflichtungen untypisch ist. Erklärt werden kann dieses Engagement des Bundes damit, dass sich die Bundesregierung nach Einwänden der Wirtschaftsverbände zu ihrer Mitverantwortung an der Ausbildung bekennt, und der Bund als Ausbilder ebenfalls keine vorbildliche Ausbildungsbilanz vorzuweisen hatte. Im Prinzip basierte der Pakt auf im Vergleich zur Ausbildungsabgabe konträren Mechanismen. Er beinhaltet ausschließlich positive und kooperative Anreizsteuerung statt negative und autoritative Maßnahmen.

Im Detail sah der Pakt die Schaffung von jährlich 30.000 zusätzlichen Ausbildungsplätzen und 25.000 Plätzen für betriebliche Einstiegsqualifikationen durch die Wirtschaft vor. Das Mindestziel geht auf eine Forderung der Bundesregierung zurück, die auf Verbindlichkeit und Erfolgsmessbarkeit pochte (vgl. Manager Magazin 2004). Die Bundesregierung verpflichtete sich im Gegenzug unter anderem zur Erhöhung der Ausbildungsplätze in der Bundesverwaltung um 20 Prozent im Jahr 2004, zur Anhebung der Fördermittel des Programms STARegio für betriebliche Ausbildungsverbände sowie das Bund-Länder-Ausbildungsprogramm Ost und ausbildungsfördernde Maßnahmen der BA fortzusetzen (vgl. Pakt 2004). Die Paktpartner riefen alle Sozialpartner und Gebietskörperschaften auf, ihren Beitrag für das Gelingen des Pakts zu leisten (vgl. Pakt 2004: 7). Insbesondere Länder und Kommunen sind aufgrund der regionalen Arbeitsmarktstrukturen, der Kulturhoheit der Länder und ihres im Gegensatz zum Bund viel größeren Arbeitgeberpotentials entscheidende Akteure für das Gelingen übergreifender arbeitsmarktpolitischer Anstrengungen. Um die Ausbildungsbereitschaft und Sensibilität für die Ausbildungsmarktsituation zu erhöhen, verpflichteten sich die Partner verstärkt persuasive und edukative Instrumente einzusetzen. So wurden koordinierte Medienkampagnen, Veröffentlichungen und Veranstaltungen zur Ausbildungssicherung vereinbart (vgl. Pakt 2004: 7).

Ein weiteres, wichtiges Element des Pakts betraf die Modernisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Berufsbildungsgesetz BBIG (so geschehen in 2005: BGBl. 2005 I 931)⁷⁵ und in den Ausbildungsordnungen⁷⁶, um gesetzliche Ausbildungshürden zu beseitigen (vgl. Pakt 2004: 10). Auf der operativen Ebene fällt den regionalen Arbeitsagenturen und den Kammern die Umsetzungsfunktion etlicher Paktpolitiken zu. Bei der Vermittlung von ausbildungswilligen Jugendlichen sollten die 82 IHKs, 54 HWKs und 178 regional zuständigen Agenturen für Arbeit sich besser koordinieren und durch Datenaustausch kooperieren (vgl. Pakt 2004: 4 ff.). Die Kammern sagten außerdem zu, 800 zusätzliche Ausbildungswerber einzusetzen, die in den Unternehmen für den Pakt und mehr Ausbildungsengagement werben sollten (Pakt 2004: 7). Die Kammern und Verbände beabsichtigten ferner, Hilfen zur Organisation von Ausbildungsverbänden und Modelle des externen Ausbildungsmanagements zur administrativen Entlastung von KMU anzubieten (vgl. Pakt 2004: 6 f.).

Auf neue institutionelle Strukturen wurde beim Pakt weitestgehend verzichtet. Vielmehr bemühte man sich, die separaten Arbeiten der regionalen Akteure zusammenzuführen und kooperativ zu optimieren. Als mitunter entscheidend erweist sich die Vereinbarung über den Einstieg in einen gemeinsamen formativen Monitoring-Prozess („Follow-up“) und die Etablierung einer jährlichen Evaluation (vgl. Pakt 2004: 11). Mit dem Berufsbildungsbericht, den Arbeitsmarktdaten der BA und dem Datenabgleich der Agenturen für Arbeit und Kammern stehen dabei wirkungsvolle Evaluationsinstrumente zur Kontrolle der Zielerreichung der Maßnahmen zur Verfügung. Als informell, aber vermutlich unerlässlich, erweist sich in diesem Zusammenhang auch das Engagement der Gewerkschaften. Durch ihre Nicht-Partizipation am Pakt kommt ihnen eine antagonistische Verhaltensbeeinflussungsfunktion zu, die den Erfolgsdruck auf die Wirtschaft erhöht. Das Fortbestehen des Pakts wurde insgesamt sehr offen gehalten, was insbesondere für die Terminierung der Maßnahmen und den Vorbehalt einer gesetzlichen Regelung gilt (vgl. Pakt 2004: 11 f.). Jedes Jahr kann der Pakt nach Überprüfung der Leistungserfüllung rückgängig gemacht werden. Die Drohung mit gesetzlichen Maßnahmen steht ständig im Raum, wodurch der Druck auf die Wirtschaftsakteure hoch gehalten wird.

Wie bei der VerpackVO wird auch beim Ausbildungspakt deutlich, dass Typologien an ihre Grenzen stoßen. Man hat es hier mit einer öffentlich-privaten Kooperation zu tun, die vielfältige Regelungsmechanismen von selbstverpflichtenden Soft Law über staatlich finanzielle Anreize und persuasive Maßnahmen bis hin zu strukturierenden Maßnahmen der Kooperationsintensivierung und rechtlichen Rahmenverbesserung kombiniert. Das idealtypische Modell einer Selbstverpflichtung würde diesem Fallbeispiel nicht gerecht werden.

⁷⁵ Die Novellierung des BBIG fand insbesondere bei den Kammern wenig Zuspruch. Sie bewerten die entlastende und ausbildungsfördernde Wirkung als zu gering. Siehe: <http://www.reutlingen.ihk.de/start.oscms/0/2759/8043/Berufsbildungsgesetz+BBIG.html>

⁷⁶ Siehe bspw. Novellierung der Ausbildungsordnung für Industriekaufleute in 2008 unter: <http://www.ihk-nordwestfalen.de/berufsbildung/IndkfmNeu.cfm>

4.2.4 Akteurs- und Interessenkonstellation

Die entscheidend an der Ausbildungsmarktregelung beteiligten Akteure sind Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften. Während die Mehrheit der Akteure konstante Meinungen und Interessen vertrat, waren die Interessen in der Bundesregierung gespalten. Im Angesicht der politischen Ereignisse erwiesen sich die Präferenzen der SPD-Führung, insbesondere des Bundeskanzlers sowie des Fraktions- und Parteivorsitzenden, im Sinne einer Logik der Durchsetzbarkeit als pragmatisch und zielorientiert. Auf diesen Aspekt, der die Einigung und Durchsetzbarkeit der Paktlösung womöglich entscheidend ermöglichte, soll im Späteren noch vertieft eingegangen werden (siehe dazu Abschnitt 4.2.6).

Die anfängliche Interessenkonstellation war jene, dass die Regierungsfractionen von SPD und Grünen sich über die Einführung der Ausbildungsabgabe einig waren, während die Opposition aus CDU/CSU und FDP geschlossen gegen die Abgabe votierte. Der SPD-Fraktions- und Parteivorsitzende Müntefering setzte dabei auf eine insgesamt druckvolle, da zweigleisige Taktik aus Entschlossenheit und Kooperationsbereitschaft. Denn zum einen intensivierte er den Kontakt zu den Gewerkschaften und signalisierte, das Ausbildungssicherungsgesetz gegen den Widerstand der Wirtschaft zügig durchzusetzen (vgl. SZ 2004). Zum anderen zeigte er sich im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens offen für Kooperation und freiwillige Lösungen, was nicht für die Mehrheit seiner Fraktion gelten konnte (vgl. Spiegel Online 2004b). Die Opposition hingegen beabsichtigte das „bürokratische Monster“ Ausbildungsabgabe zu stoppen, das ihrer Ansicht nach tiefgreifende negative Konsequenzen für das duale Ausbildungssystem durch eine verfehlte Lenkungswirkung nach sich ziehen würde (vgl. Spiegel Online 2004a). Der Bundesrat legte mit parteiübergreifender Mehrheit sein Veto gegen die Abgabe ein und kann somit ebenso zu den Gegnern gezählt werden. Innerhalb der Bundesregierung zeigte sich die Kabinettsmehrheit offen für die Abgabe, jedoch gilt es hier zu differenzieren. Als dominante Akteure können Bundeskanzler Schröder sowie Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement bezeichnet werden. Schröder etwa galt nicht als Befürworter einer Ausbildungsabgabe, was er bereits in der Regierungserklärung im März 2003 öffentlich kundgetan hatte (vgl. BReg 2003: 23). Im Angesicht der Arbeitsmarktzahlen schloss er sich aber dem Votum seiner Partei und Fraktion an und befürwortete vorerst die Abgabe. Als die Eckpunkte für das Gesetz durch die SPD-Fraktion erarbeitet wurden, war es jedoch erneut Schröder, der gegen die Parteilinke und den Gewerkschaftsflügel eine wirtschaftsfreundlichere Formulierung sowie umfangreiche Ausnahmen im BerASichG durchzusetzen versuchte (vgl. Spiegel Online 2003a). Konsequenter, öffentlich bekennender Gegner einer Ausbildungsplatzabgabe war Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement, der sich damit gegen seine Kabinettskollegen, Fraktion und Parteipräsidium stellte (vgl. Spiegel Online 2003c).

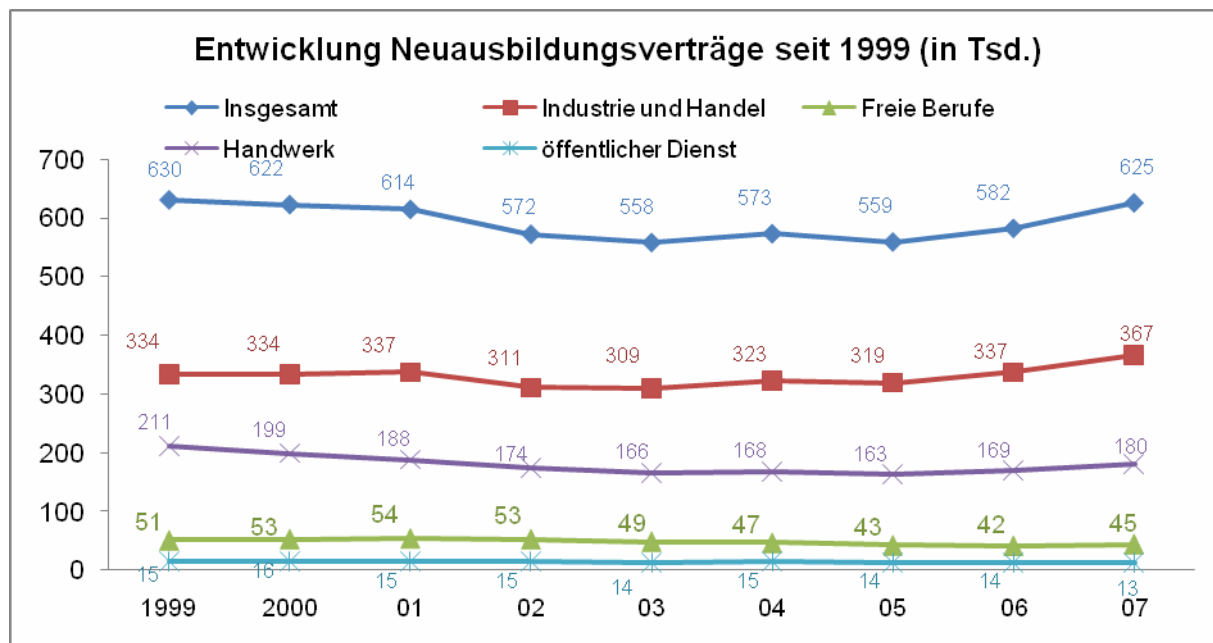
Zwischen den Verbänden und Sozialpartnern taten sich indes bei der präferierten Problemlösung tiefe, unvereinbare Gräben auf. Die Gewerkschaften unterstützten auf ganzer Linie eine Ausbildungsumlage (vgl. DGB 2004a, 2004b), haben eigene Eckpunkte zu deren Finanzierung erarbeitet und in die politische Debatte eingebracht (vgl. DGB 2003c). Der DGB offerierte später parallel ein Alternativkonzept zum Ausbildungspakt der Wirtschaft (vgl. DGB 2004d), beharrte aber konsequent auf seiner Ansicht, dass ein Pakt auf gesetzlicher Basis erfolgen müsste (vgl. DGB 2004c). Da sich letztlich das Angebot der Wirtschaft und damit die freiwillige Lösung durchsetzte, beteiligten sich die Gewerkschaften nicht am Pakt. Dessen Maßnahmen gingen dem DGB nicht weit genug und wurden als unzureichend eingestuft (vgl. DGB 2004e). Die Spitzenverbände der Wirtschaft hingegen waren sich einig, dass eine Ausbildungsabgabe teuer und kontraproduktiv ist und lehnten sie infolgedessen ab (vgl. z. B. BDI 2004; BDA 2004; DIHK 2004d). Die Verbände wollten zunächst keine verbindliche Zusage machen und stießen der verhandlungsbereiten Regierung früh vor den Kopf (vgl. Spiegel Online 2004c). Erst unter der zunehmenden Drohkulisse ergriffen sie die Initiative und appellierten an die Politik das Gesetzgebungsverfahren zu stoppen und sich kooperativ statt konfrontativ im Pakt zu einigen (vgl. BDA/BDI/DIHK/ZDH 2004). Die Rolle und das spezielle Interesse der Kammerorganisationen müssen dabei hervorgehoben werden. Für die Kammern hätte die gesetzliche Regelung einen tiefen Eingriff in ihre Kompetenzen, Autonomie und einen klaren Einflussverlust bedeutet. So kommt ihnen u. a. die Aufgabe der betrieblichen Ausbildungsförderung zu. Eine gesetzliche Ausbildungsplatzabgabe hätte ihre Reputation beschädigt. Im Angesicht der sich in der Vergangenheit mehrenden Fragen nach der Daseinsberechtigung der Kammern und damit verbundenen Pflichtmitgliedschaft hätte eine politische Niederlage womöglich die Kritiken verstärkt. Die Initiierung und Übernahme der Paktmaßnahmen bot den Kammern gleichzeitig eine neue Legitimationsquelle. Ihr Interesse, den Pakt zum Erfolg zu führen, ist unter diesem Gesichtspunkt auch ein institutionelles Eigeninteresse.

4.2.5 Regelungswirkung und –effekte der ersten Paktphase – ein Erklärungsversuch

In der ersten Phase des Ausbildungspakts von 2004 bis 2007 wurden alle Zusagen erfüllt und in vielen Bereichen insbesondere im letzten Jahr sogar bei Weitem übertroffen (vgl. BMWi 2005, 2006, 2007, 2008; siehe Abbildung 21). Der Pakt wurde daher um drei weitere Jahre bis 2010 verlängert und mit dem Berufsverband der freien Berufe ein weiterer Partner gewonnen (vgl. Pakt 2007). Die ambitionierten Ziele des Ausbildungssicherungsgesetzes, dass die Zahl der freien Plätze fünfzehn Prozent über der Anzahl der unvermittelten Bewerber liegen soll, wurden damit jedoch nicht erfüllt. Der Erfolg des Paktes kann in der Einhaltung der gesteckten Ziele, dem Lehrstellenwachstum und der mit der Verlängerung bestätigten Stabilität des Bündnisses gesehen werden. Es sei hier ferner kritisch vermerkt, dass die öffentlichen Arbeitgeber in ihrer Gesamtheit ihrer Ausbildungsverantwortung nicht voll nachkommen, und sie

somit nicht als Vorbild für die Wirtschaft dienen. Die Entwicklung der Ausbildungsverträge zeigt im Gegensatz zur Privatwirtschaft eine konstant niedrige und jüngst sogar sinkende Quote auf. Die Paktverpflichtung des Bundes zur (einmaligen) Schaffung von mehr Lehrstellen in der Bundesverwaltung, von der aber nur ein vergleichsweise geringes Beschäftigungspotential ausgeht, wurde jedoch erreicht (vgl. BMBF 2006: 14). Die Appelle der Paktpartner an Länder, Kommunen und mittelbare Staatsverwaltungen scheinen dagegen wenig Einfluss zu haben.

Abbildung 21: Entwicklung der Neuausbildungsverträge seit 1999



Quelle: eigene Darstellung auf Datenbasis Destatis/BMWi/BIBB⁷⁷

Welche Erfolgsbedingungen können für den relativen Erfolg bei der Schaffung von mehr Lehrstellen durch die Wirtschaft identifiziert werden? Es muss zunächst festgehalten werden, dass die Wirtschaft mit großer Mehrheit auf allen Ebenen (Spitzenverbände, Verbände, Unternehmen) durch ein gemeinsames Interesse vereint war. Die Ausbildungsplatzabgabe stellte ein kollektives Feindbild dar, das es zu verhindern galt. Das Bekenntnis zum Pakt resultierte somit aus dem „negativen Anreiz“ der staatlich-interventionistischen Abgabelösung. Anders als bei der Mehrwegquote konnten die Spitzenverbände hier für die Mehrheit der Adressaten sprechen. Der unmittelbare Widerstand gegen die Abgabe und deren geringe Akzeptanz schlugen sich in Umfragen der IHKs nieder (vgl. z. B. IHK Köln 2004). Auch die Vollversamm-

⁷⁷ Datenquellen: <http://www.bibb.de/de/15229.htm>

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2006/03/PD06__137__21,templateId=renderPrint.psml

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2007/04/PD07__147__21,templateId=renderPrint.psml

<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Ausbildung-und-Beruf/ausbildungspakt,did=17586.html>

lungen vieler Kammern (IHKs, HKs) verabschiedeten Resolutionen gegen die Abgabe.⁷⁸ Nicht nur KMU, auch Großkonzerne, wie z. B. die Automobilhersteller, hatten ein reges Interesse, die Abgabe zu verhindern, da ihnen aufgrund ihrer Größe immense Kosten entstanden wären (vgl. Spiegel Online 2004b).

Die Argumentation der Wirtschaftsverbände und die dadurch geschürte politische Befürchtung, dass eine Ausbildungsplatzabgabe die Betriebe zur Zahlung und nicht zur Ausbildung motiviert, sowie ferner reine Ausbildungsbetriebe geschaffen hätte (vgl. HIB 104/2004; KWB 2003), darf jedoch bezweifelt werden. Von der Abgabe wäre eine gewisse verhaltensbeeinflussende Wirkung ausgegangen (vgl. Jerger/Lingens 2004). Ein rationales Unternehmen würde zwischen Zahlung in den Fonds auf der einen sowie Ausbildungskosten (plus betrieblichen Nutzen der Ausbildung) auf der anderen Seite abwägen. Die Rechnung wäre vermutlich vielfach zugunsten der Nutzen stiftenden Handlungsoption Ausbildung ausgefallen, da Ausbilden relativ zu Nicht-Ausbilden günstiger geworden wäre (vgl. Jerger/Lingens 2004: 30). Der entscheidende Impuls für freiwillige Ausbildung ging von den drohenden Gesamtkosten des Gesetzes aus, ob nun für pflichtige (Mehr)Ausbildung oder Fondsabgabe. So rechneten die IHKs mit jährlichen Gesamtkosten von 1,5 bis 2 Mrd. €, die Paktumsetzung dagegen kostet nach Schätzung nur ca. ein Zehntel (vgl. IHK Berlin 2004). Die Kammern haben hier entscheidend zur Mobilisierung beigetragen und persuasive Maßnahmen ergriffen, mit denen sie den Unternehmen die Konsequenzen klar machten, um sie für freiwillige Ausbildung zu gewinnen.⁷⁹ Es wurde nicht nur medial für die Pakteinhaltung von allen Verbänden geworben, auch die „Vor-Ort-Überzeugung“ durch mehrere hundert zusätzliche Ausbildungswerber im Rahmen des Pakts leistete ihren Beitrag zur Erfüllung. Insgesamt konnte man mit den Kammern, die die Nähe zu den Adressaten besitzen und mit lokalen Stakeholdern kooperieren, auf verlässliche Regeldurchsetzer zurückgreifen, die ein großes Eigeninteresse am Pakterfolg haben. Als ebenso entscheidend kann die wirkungsvolle staatliche Drohkulisse bezeichnet werden. Diese initiierte nicht nur das Engagement der Verbände für eine freiwillige Lösung, sondern garantiert auch nachhaltig die Befolgung der Paktinhalte. Der Pakt kann mit Ablauf jeden Jahres einseitig beendet werden. Dabei stehen umfangreiche Evaluationsinstrumente und eine quantitative Erfolgskontrolle zur Verfügung. Die staatliche Durchsetzungs- und Reaktionsfähigkeit wird beim Pakt nicht gehemmt. Man kann unmittelbar nach der Paktterminierung eine Abgabe einführen. Dies ist ein fundamentaler Unterschied zur Mehrwegquote, deren Drohpotential unter den gesetzlichen Prüffristen litt. Sicherlich sind auch die begleitenden finanziellen Anreize zu würdigen, doch existierten solche ausbildungsfördernden Maßnahmen bereits des Länge-

⁷⁸ Siehe bspw. http://www.giessen-friedberg.ihk.de/Service/Presse/Anlagen/Meldungen_2003/182__03_-_Resolution_Ausbildungsplatzabgabe.jsp

<http://www.wuerzburg.ihk.de/uploads/media/Ausbildungsplatzabgabe.pdf>

⁷⁹ Siehe bspw. Abgabenrechner und Faktenblätter der IHKs unter: http://www.rhein-neckar.ihk24.de/produktmarken/aus_und_weiterbildung/Pakt/Abgabe/ausbildungsplatzabgabe.jsp
<http://www.bielefeld.ihk.de/german/main-navigation/bildung/bildungspolitik/ausbild-rechner/>

ren ohne durchschlagende Effekte. Wichtiger erscheint dagegen die institutionelle Kooperationsintensivierung zwischen Kammern und Arbeitsagenturen bei der Vermittlung von Bewerbern, die Synergien verspricht.

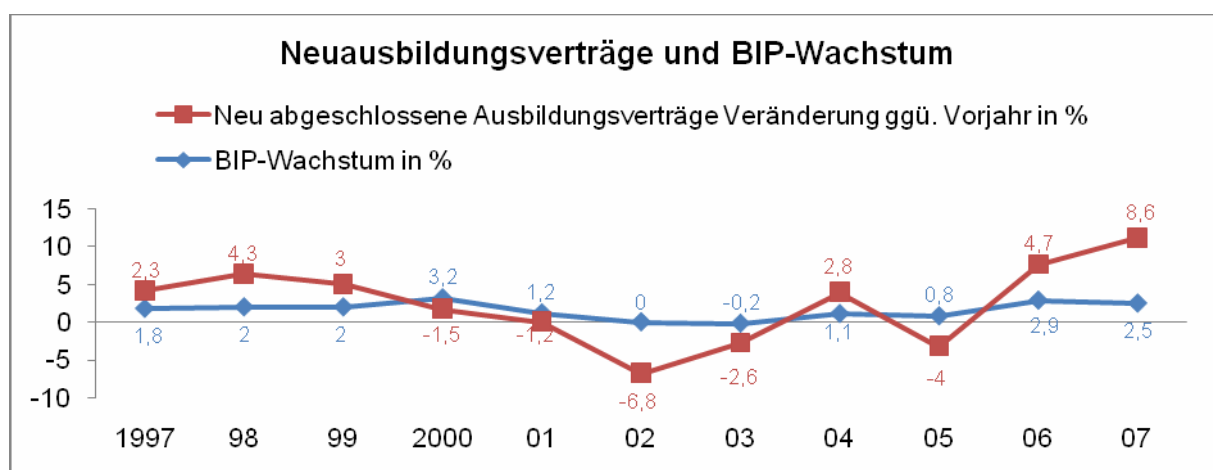
Insgesamt kann beim Ausbildungspakt von einer Win-Win-Situation ausgegangen werden. Nicht nur, dass dem Bund umfangreiche Vollzugskosten erspart bleiben, auch die langfristige Regelungswirkung war überhaupt nicht abzusehen. Denn eine große Unbekannte hinter der Abgabelösung bestand für den Gesetzgeber bspw. in potentiellen Mitnahmeeffekten und einer Absenkung der Ausbildungsqualität, da viele Betriebe aufgrund der finanziellen Anreize und nicht des Eigenbedarfs wegen ausgebildet hätten. Ebenso hätte die Regelung zu einer generellen Verteuerung des Faktors Arbeit geführt und nicht-leistungsfähige Betriebe bei gegenwärtig schwachem Wirtschaftswachstum übermäßig belastet. Es ging somit auch um die Abwägung der Politikziele Standortattraktivität vs. Schaffung von Lehrstellen. Die Erreichung des intendierten Outcomes der Ausbildungsplatzabgabe mit autoritativen Mitteln kann im Angesicht des deutlichen Motivationsverlusts und Widerstands der Adressaten als ungewiss eingeschätzt werden (vgl. Mayntz 1979). Mayntz (vgl. 1979: 74) bezeichnete die unmittelbar durch staatliche Regulierung ausgelösten antagonistischen Reaktionen der Adressaten als „Reaktivität des Feldes“, die zu kreativer Regelungsumgehung und –umfunktionierung führt. Ebenso weisen die Erkenntnisse der Implementationsforschung darauf hin, dass staatliche Regelsetzung auf die Art der Regelungsrationalität und –logik des Feldes Rücksicht nehmen sollte (vgl. Bohnert/Klitzsch 1980: 208). Staatliche Regelungen können insbesondere in Regelungsfeldern mit hoher professioneller Organisation, in denen der Berufsstand über Inhalte und Werte verbindlich entscheidet, als ineffizient und inkompatibel betrachtet werden (Bohnert/Klitzsch 1980: 208). Dieser Befund kann auch für die berufsständische Selbstregulierung und –verwaltung der Berufsausbildung gelten. Die staatlichen Akteure standen bei ihrer Handlungsentscheidung insgesamt vor der Herausforderung, dass aufgrund der Komplexität der Problemsituation Unsicherheit über das Adressatenverhalten und Wirkungen der eigenen Regelungsstrategie bestand. So bestehen im Rahmen der Ausweitung betrieblicher Ausbildungsplätze eine Vielzahl relevanter Variablen und eine Vielfalt von Interdependenzen unter den Variablen, die auf das Politikergebnis einwirken können (vgl. Benz 1994: 104).

Auch anhand dieses Beispiels lässt sich anführen, dass staatlich-kooperatives Handeln wahrscheinlicher ist, je komplexer die Problemlage, je unsicherer das bewirkte Verhalten ist und je ausgeprägter die Rückkopplungen mit anderen Problemsituationen sind (vgl. Benz 1994: 104 ff.).

4.2.6 „Policy-Window“ und Wirtschaftswachstum als Erklärungsfaktoren des Pakterfolgs?

In diesem Absatz soll in Kürze darauf eingegangen werden, ob der vermeintliche Erfolg und das Zustandekommen des Ausbildungspakts womöglich auf außerplanmäßige Effekte und Ereignisse zurückzuführen ist. Im Angesicht des steigenden Wirtschaftswachstums ab 2006 liegt der Verdacht nahe, dass der Erfolg des Ausbildungspakts auf einen natürlichen Konjunkturfaktor zurückzuführen ist. Die prozentualen Wachstumszahlen von BIP und Neuausbildungsverträgen weisen jedoch unterschiedliche Wachstumstrends auf (siehe Abbildung 22). Die Veränderungsrate der Ausbildungsplätze erweist sich als deutlich volatiler und zeigt mit Ausnahme des Jahres 2005 einen deutlichen Wachstumstrend auf, der im Mittelwert der ersten Paktphase von 2004 bis 2007 positiv ausfällt und deutlich über dem BIP-Wachstum liegt. Der Verdacht kann insofern ein Stückweit, jedoch nicht vollständig enthärtet werden. Zumindest kann davon ausgegangen werden, dass die Konjunktur den Pakterfolg begünstigt hat.

Abbildung 22: Entwicklung Neuausbildungsverträge und BIP



Quelle: eigene Darstellung auf Datenbasis Destatis (BIP), BMBF/BIBB (Ausbildungsverträge)⁸⁰

Als Erklärungsansatz für die Einigung zwischen Wirtschaft und Politik und das Zustandekommen dieses Bündnisses zu jenem Zeitpunkt sollen die von Kingdon (vgl. 1995) thematisieren Gelegenheitsstrukturen („policy windows“) herangezogen werden. Kingdon (1995: 203) definiert policy windows als “[...] an opportunity for advocates to push their pet solution [...]. Advocates [...] keep their proposals at hand, waiting for these opportunities to occur.” Solche situativen Gelegenheitsfenster für teils kontroverse und innovative Lösungen und Entscheidungen „are opened by events in either the problems or political streams“ (Kingdon 1995: 203). Im

⁸⁰ Datenquellen:

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2008/01/PD08__015__811,templateId=renderPrint.psml

<http://www.bibb.de/de/14492.htm> (für Jahre 1999-2007; Erfassungszeitraum ist vom 1.10 des Vorjahres bis 30.9 des jeweiligen Jahres)

<http://www.bmbf.de/de/8824.php> (für Jahre 1997,1998)

Vorfeld und während der Verhandlungen des Ausbildungspakts können zwei politische "Events" hervorgehoben werden, welche die Situation der Verfechter einer freiwilligen Regelung (v. a. Wirtschaftsverbände, Clement und letztlich Schröder) in die Lage versetzten, ihre präferierte Lösung durchzusetzen. Ein Ereignis stellte die politische Nicht-Durchsetzbarkeit der Ausbildungsplatzabgabe im Bundesrat dar. Die erste Alternativlösung, den Bundesrat zu umgehen und eine Abgabe über eine Verordnung oder eine nicht-zustimmungspflichtige Lösung umzusetzen, wäre politisch heikel und rechtlich unsicher gewesen, da der Länder-Kompetenzbereich berührt ist (vgl. Spiegel Online 2003b). Die zweite Variante, einen erneuten zustimmungspflichtigen Gesetzesentwurf einzubringen, hätte viel Zeit gekostet, vermutlich zur inhaltlichen Verwässerung oder zum erneuten Scheitern der Abgabe geführt. Eine Lösung musste zudem aufgrund des akuten politischen und öffentlichen Problemwahrnehmungsdrucks, der auf der Regierungskoalition lastete, zügig gefunden werden.

Das zweite Ereignis bzw. Fenster, das sich für die Pakt-Lösung öffnete, war die Ablehnung der Gewerkschaften, sich an einer nicht-gesetzlichen Lösung zu beteiligen. Die von der Wirtschaft initiierte Lösung wurde vom DGB als ungenügend, dem Umfang des Problems nicht gerecht werdend, eingestuft. Die Ausklammerung der Gewerkschaften als Verhandlungspartner senkte das Konfliktmaß und erhöhte die Chancen auf die Wahrscheinlichkeit einer einvernehmlichen Verhandlungslösung. Möglich war diese „konzertierte Aktion light“ nur, und das unterstreicht erneut den Gelegenheitscharakter dieser Lösung, da die Regierungspartei zu jenem Zeitpunkt die SPD war. Zum einen sei dies mit den engen Beziehungen und Verflechtungen zwischen Sozialdemokraten und Gewerkschaften begründet, so dass nur die SPD dieses Arrangement legitimieren konnte. Eine durch die CDU geführte und initiierte Paktlösung hätte in jedem Fall den konzertierten Widerstand von SPD und Gewerkschaft hervorgerufen. Somit kann auf das Paradoxon verwiesen werden, dass in salienten Politikfeldern nur linke Parteien als Gatekeeper die von konservativen Parteien präferierten Politiken implementieren können und vice versa (sprichwörtlich „Only Nixon could go to China.“) (vgl. Cowen/Sutter 1998). Der Pakt, der als Lösung zur Verfügung stand, kam somit unter günstigen Umständen und Zusammentreffen der Entscheidungsströme zustande. Der flexible, lösungsorientierte Verhandlungsstil der politischen Führung spielte dabei eine wichtige Rolle.

4.2.7 Bewertung – der Ausbildungspakt als Positivbeispiel

Der Ausbildungspakt ist ein gutes Beispiel für wirtschaftsinterne Mobilisierung und eine stabile öffentliche-private Kooperation. Was die Wirkung betrifft, kann konstatiert werden, dass die Ziele erfüllt und gar übertroffen wurden. Als Beigeschmack bleibt eine weiterhin hohe Anzahl unvermittelter Bewerber, deren Zahl sich aber 2007 zumindest deutlich reduziert hat. Ebenso sollte als kritische Randnotiz vermerkt werden, dass die kooperative Standardsetzung zu einem gewissen „Befolungsrealismus“ führt. Das heißt, dass sich kein Akteur ein quantitatives

Ausbildungsziel gesetzt hätte, das er nicht mit fast hundertprozentiger Sicherheit einhalten kann.⁸¹ Der Zusage der Wirtschaftsverbände wird ein gewisses Kalkül zugrunde gelegen haben, die durch ihren Informationsvorsprung die Leistungsfähigkeit ihrer Mitglieder besser einschätzen können als die Regierung. Die Bewertung des Pakterfolges sagt daher wenig über die Angemessenheit der Standards aus, sondern nur über die Einhaltung der Ziele.⁸²

Das Zustandekommen des Pakts muss maßgeblich auf den wirkungsvollen Verhandlungsstil der SPD-Führung zurückgeführt werden, gleichgültig, ob es nun Opportunismus oder genuine Intention war. Sie hat die Drohkulisse und den Druck auf die Wirtschaft konstant gehalten, während gleichzeitig der regulierungswillige, linke Fraktionsflügel zufrieden gestellt wurde. Die Glaubwürdigkeit der regulativen Drohung war somit vor der Paktlösung gegeben. Die Drohkulisse wird zudem dadurch wirksam, dass die Wirtschaft konkrete, nachprüfbar Ziele einhalten muss und einer ständigen Erfolgskontrolle unterliegt. Anders als bei der Mehrwegpackquote ist die staatliche Durchsetzungs- und Reaktionsfähigkeit vorhanden, da man sofort regulativ auf Nichteinhaltung reagieren kann. Die Stabilität des Bündnisses und deren Befolgung wurden, so sei hier angenommen, auch durch die Nicht-Beteiligung der Gewerkschaften begünstigt: Diese üben als latenter Gegenspieler und externer Evaluator verhaltensbeeinflussenden Erfolgsdruck auf die Wirtschaft aus.

Auf Seiten der Wirtschaft kann in erster Linie das gleichgerichtete Interesse und Bekenntnis auf allen Ebenen (Spitzenverbände, Verbände, Unternehmen) zur Vermeidung der Ausbildungsplatzabgabe als Erfolgsfaktor angeführt werden. Mit den repräsentativen Kammern stehen erfahrene und leistungsfähige institutionelle Strukturen zur Durchsetzung der Maßnahmen zur Verfügung, die selbst an der Einhaltung ein großes Interesse haben. Die generelle Adressatennähe in den Kammerbezirken kann ebenso zu den Erfolgsgaranten des Pakts zählen, da mit zunehmender Distanzierung von kontrollierenden und vollziehenden Einheiten die Gefahr steigt, dass Verhandlungsergebnisse nicht durchsetzbar werden (vgl. Benz 1994: 192). Die persuasiven Durchsetzungsstrategien der Wirtschaftsverbände („private enforcement“) scheinen dabei Wirkung zu zeigen.

⁸¹ So führen auch Jann und Jantz (2008: 60) am Beispiel der SKM-Reduktionsziele an, dass politisch verkündete Ziele „die unheilvolle Eigenschaft“ haben „in aller Regel erreicht zu werden“, da sie einem erheblichen politischen Druck ausgesetzt werden.

⁸² In diesem Rahmen kann und soll nichts über den Einfluss auf die Übernahme der Auszubildenden bzw. die längerfristige Beschäftigungswirkung des Pakts als langfristiges Politikziel gesagt werden. Dies war nicht Ziel dieser Abhandlung, die rein auf die Schaffung von Lehrstellen durch den Pakt zielte.

4.3 Vergleichende Betrachtung der Fälle: Voraussetzungen und Erfolgsbedingungen alternativer Regulierung

Die beiden dargestellten Fälle und deren Erkenntnisse sind selbstredend nicht repräsentativ. Der Mehrwert dieser Fallstudien liegt darin, dass man gewisse Grundtendenzen und Faktoren nachvollziehen kann, die es möglich machen, Erfolgsfaktoren alternativer Regulierung zu identifizieren. Die dargelegten Hypothesen sollen daher als „informed guesses“ zu den Erfolgs- und Wirksamkeitsbedingungen aufgefasst werden. Beide Beispiele zeigen, dass alternative Regulierungen keinem geplanten technokratischen Politikmuster folgen, sondern vielmehr auf genuin politischen Prozessen mit entsprechenden Handlungsrationitäten beruhen. Ebenso ist ersichtlich, dass die politische Befürwortung bzw. die Mobilisierung der Wirtschaft für alternative Regulierungsformen einen essentiellen Faktor für deren Zustandekommen darstellt. Die Beispiele verdeutlichen überdies, dass Unterstützung und Kooperationsbereitschaft auf der höchsten politischen Ebene und auf allen Verbandsebenen entscheidend sind. Der politische Support im Vorfeld der Aushandlung darf aber nicht blind und distanzlos sein, um die staatliche Handlungsfähigkeit und das Drohpotenzial zu wahren. Alternative Regulierungsformen sind vielversprechende Ansätze, die insbesondere kostengünstigere Regelungen für öffentliche wie private Akteure nahelegen, doch erweisen sie sich als äußerst voraussetzungsvoll, um diese intendierte Wirkung entfalten zu können. Folgende Hypothesen zu den Erfolgsbedingungen alternativer Regulierung können anhand der beiden vorliegenden Fallstudien postuliert werden:

H1: Das Interesse und die Unterstützung der regulierten Akteure an der Verhinderung staatlich-autoritativer Maßnahmen muss einheitlich sein, damit das Bündnis stabil bleibt.

Das Interesse und die Unterstützung für alternative Regulierungsformen muss insbesondere auf Mikroebene (d. h. auf Ebene der einzelnen Unternehmen) einheitlich verfolgt werden. Ein alleiniges Bekenntnis von Spitzenverbänden reicht nicht aus. Mayntz (vgl. 1987: 203) spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „Normalverteilung der Präferenzen.“ Ein kollektives Interesse muss, folgt man Olsons Ansatz kollektiven Handelns (vgl. Olson 1968), umso stärker sein, je größer eine Gruppe ist, damit von einem gewissen Grad der natürlichen Befolgung ausgegangen werden kann. Dieses kollektive Interesse war im Falle der Verhinderung der Ausbildungsplatzabgabe quer über alle Sektoren und Betriebsgrößen vorhanden. Bei der Verhinderung der Pfandpflicht auf Einweggetränke und der Aufrechterhaltung der Mehrwegquote war dies nicht der Fall. Vielmehr ist hier von Anfang an ein defektes Verhalten der Discounter zu beobachten, die sich konsequent weigerten, Mehrweggetränkeverpackungen anzubieten. Aufgrund des Wettbewerbsdrucks gingen in der Folge auch die Vollsortimenter (z. B. Rewe, Kaisers-Tengelmann) dazu über, verstärkt Getränkeeinwegverpackungen anzubieten, was das alternative Regulierungsarrangement letztendlich zum Scheitern führte.

H2: Alternative Regulierung setzt eine für private und öffentliche Akteure ersichtliche Win-Win-Situation voraus.

Für das Zustandekommen öffentlich-privater Kooperation gilt in vielen Fällen, dass gegenseitige Nutzensgewinne deren Auslöser sind (vgl. Benz 1994). Diese Tendenz kann auch für alternative Regulierung angenommen werden. Die wahrgenommenen Nutzensvorteile ergeben sich hier jeweils im Vergleich zur CaC-Regulierung als Alternativszenario. Für staatliche Akteure kann der Nutzensvorteil insbesondere darin liegen, dass Unsicherheit über die Wirksamkeit der autoritativen Maßnahme besteht. Als zweiter Anreiz sei die Entlastung der staatlichen Aufgabenträger und dabei insbesondere der minimierte Vollzugsaufwand zu nennen. Zwar spielt der Vollzugsaufwand im politischen Prozess mitunter eine geringe Rolle, kann jedoch im Konfliktfall durchaus als Argument für alternative Regulierung herangezogen werden. Für die Wirtschaftsakteure sind vor allem die durch CaC-Regulierung drohenden Kosten ausschlaggebend. In beiden Fällen sind das eigene Engagement und die Kooperationsangebote der Wirtschaft auf diesen Aspekt zurückzuführen. Ferner kann angeführt werden, dass die direkte Beteiligung an der Regelungsgestaltung und –umsetzung entscheidende Argumente für die Beteiligung der Wirtschaft darstellen. Ebenso kann am Beispiel der Kammern bei der Ausbildungsabgabe gezeigt werden, dass ein drohender Einflussverlust oder legitimationsstiftender Einflusszuwachs ausschlaggebend für die Bereitschaft zur Kooperation und Verantwortungsübernahme sein kann.

H3: Die Glaubwürdigkeit der staatlichen Drohung und Möglichkeit der autoritativen Durchsetzungsfähigkeit stabilisiert alternative Regulierung und fördert die Regeleinhaltung.

Der „Schatten der Hierarchie“ muss immer präsent sein, damit der Anreiz für private Akteure zur Regelbefolgung und die Einhaltung der Verpflichtung gewahrt bleiben. Die Reaktionsfähigkeit für staatliche Interventionsmöglichkeiten darf nicht strukturell blockiert sein – staatliche Akteure müssen auf Unzulänglichkeiten der Privaten durch Rückkehr zur Hierarchie schnell und angemessen reagieren können. Die Mehrwegquote sei hier als Negativbeispiel genannt.

H4: Die Leistung alternativer Regulierung muss für den Staat durch Kontrollen messbar sein und regelmäßig evaluiert werden.

Diese Hypothese schließt sich an H3 an. Staatliche Akteure können nur angemessen reagieren, wenn sie über die Entwicklung des Regimes ausreichend informiert sind. Die Nachprüfbarkeit der Leistung der privaten Akteure und externe Erfolgskontrollen müssen daher zuverlässig in regelmäßigen Abständen erfolgen. Die Anstrengungen der Beteiligten werden durch regelmäßige Evaluation und den damit verbundenen Erfolgsdruck aufrecht erhalten.

H5: Staatliche Strukturierung von privaten Regelungsmechanismen und leistungsfähige Verbandsstrukturen sind zur Regeldurchsetzung bei alternativer Regulierung erforderlich.

Staatliche Strukturvorgaben für institutionelle Regelungsmechanismen fördern die Stabilität alternativer Regulierung sowie die Regeldurchsetzungs- und Konfliktlösungsfähigkeit unter den Beteiligten. Staatliche Kontextsteuerung ermöglicht Strukturen zu schaffen, die eine zielgerichtete und kontrollierbare Steuerung erlauben. Dies kann bspw. durch Festlegung verbindlicher Prozesse unter den Privaten geschehen oder staatlich initiierte Organisations- und Institutionenbildung umfassen. Dies ist auch generell damit zu begründen, dass formalisierte und strukturierte Kooperationssysteme schwerer zu verlassen sind, sowie die Regelverletzung sichtbarer und leichter sanktionierbar wird (vgl. Benz 1994: 111; Scharpf 1985: 337 ff.). Als ebenso förderlich erweisen sich im Regelungsfeld existente institutionelle Strukturen, die für die Durchsetzung der Verpflichtung sorgen. Damit sind vor allem leistungsfähige, verbandliche Strukturen gemeint, die die Mehrheit der Unternehmen repräsentieren und nach innen verpflichtungsfähig sind (vgl. auch Mayntz 1987: 203 f.). Bei der Mehrwegquotenregelung bestand weder eine eigens privat oder staatlich initiierte Institution noch ein repräsentativer und verpflichtungsfähiger Verband, der die Einhaltung garantieren konnte. Beim Ausbildungspakt sorgten insbesondere die Kammern für deren Einhaltung, die mit Erfüllung der Paktziele ein eigeninstitutionelles Interesse verbanden.

5. Alternative Regulierung und Better Regulation: Konsequenzen und Implikationen für die Akteure

Das abschließende Kapitel soll die Ergebnisse des ersten und zweiten Parts zusammenführen und einen kurzen Ausblick auf die Chancen und Möglichkeiten von alternativer Regulierung im Rahmen von BR bzw. besserer Rechtsetzung geben. Zur abschließenden Beantwortung der ersten Forschungsfrage, ob alternative Regulierung bessere Regulierung ist, werden deren Anforderungen und Potentiale zusammenfassend diskutiert. Ebenso werden die praktischen Konsequenzen analog zur zweiten Fragestellung thematisiert, die mit deren Einsatz verbunden sind. Diese Ausführungen sind als explorativ zu betrachten, da, wie auch bei anderen öffentlich-privaten Kooperationen und Partnerschaften, wenige Evaluationserkenntnisse und systematische Aufarbeitungen von Praxiserfahrungen vorliegen (vgl. zu Evaluationsmängeln und –problemen von BR Politiken Jann/Wegrich/Veit 2005: 53 ff.; Radaelli 2007b: 4 ff.; Hansen/Pedersen 2006).

5.1 Alternative Regulierung aus Adressatensicht: Kooperation, Steuerbarkeit und Anforderungsprofile

Alternative Regulierung verspricht oftmals kostengünstiger als CaC-Regulierung für die betroffenen Unternehmen zu sein. Die Effizienzgewinne lassen sich für die verschiedenen Typen alternativer Regulierung nicht pauschalisieren, da sie sich direkt aus dem jeweiligen Arrangement ergeben. Entweder können sich die involvierten Branchen ihre eigene, institutionelle Lösung innerhalb des gesetzlichen Rahmens maßschneidern, oder man passt sich unternehmensspezifisch an die regulativen Vorgaben an. Da die Regelungen auf praxisnahen, wirtschaftsinternen Informationen und Kalkulationen beruhen bzw. an die jeweilige Leistungsfähigkeit der Unternehmen angepasst sind, können die Befolgungsaufwände optimiert werden (vgl. Baldwin/Cave 1999: 127).

Nichtsdestotrotz erfordert alternative Regulierung ein Engagement der Wirtschaft durch Verbände und Einzelunternehmen, zu dem nicht alle bereit und fähig sein werden.⁸³ Am Beispiel von Selbstverpflichtungen, wie dem Ausbildungspakt, wird auch deutlich, dass alternative Regulierung ein gewisses Maß an Solidarität unter den Adressaten voraussetzt, da einige entsprechend der betrieblichen Leistungsfähigkeit und der Bereitschaft höhere Beiträge erbringen als andere. Als nachteilig erweisen sich überdies das geringe Maß der Rechtssicherheit (vgl. Black 1996) und die latente Unsicherheit über das Handeln der Konkurrenten. Niedrigere Befolgungskosten bedeuten nicht automatisch, dass Unternehmen auch Regeln befolgen (vgl. Ogus 2007). An die Stelle des staatlichen Vollzugs durch Kontrolle und Sanktion müssen andere Akteure und Instrumente treten. Um die negativen Ausprägungen zu minimieren, müssen die koordinierenden, wirtschaftsinternen Organisationen adäquate Befolgungsanreize und Durchsetzungsmechanismen einsetzen, oder der Staat letztlich Prozesse und Strukturen verbindlich vorgeben (vgl. Baldwin/Cave 1999: 128 ff.).

Die Wirtschaft muss aus ihrer Passivität autoritativer Regelungsansätze heraustreten und ihr Interesse an alternativen Regelungen der Politik kommunizieren. Es verlangt von der Wirtschaft ein besonderes Engagement, das oftmals nicht gewollt und in einigen Sektoren sicherlich nicht zu leisten ist. Der partielle Transfer öffentlicher Kompetenzen (Regelsetzung, private enforcement) erfordert andere Kompetenzen und Fähigkeiten als klassisches Lobbying und Interessenvertretung. Das bedeutet ganz konkret, nicht nur Forderungen an die Politik zu formulieren, sondern vielmehr Regelungen mitzugestalten, deren Umsetzung zu überwachen und für deren Erfolg oder auch Misserfolg verantwortlich zu sein. Die Wirtschaft befindet sich somit in der Verantwortung des Koregulierers, sowohl positiv wie auch negativ.

⁸³ Um das Engagement und den Wissensstand der Unternehmen zu erhöhen, sind z. B. Informationskampagnen der Verbände und Verweise der staatlichen Stellen entscheidend. Die Wahrnehmung der unternehmerischen Verpflichtung wird dadurch geschwächt, dass man nicht Gesetzestexte regelmäßig nachzuschlagen hat und bei alternativer Regulierung i. d. R. keine Kontrollen anfallen.

5.2 Geteilte Verantwortung und Kooperation - Konsequenzen und Implikationen für staatliche Akteure

Der Übergang von direkter zu indirekter Steuerung versetzt staatliche Akteure nicht nur in unbekannte Rollen, sondern erfordert auch neue Kompetenzen von Politik und Verwaltung. Will man alternative Regulierung erfolgreich implementieren, gilt es Lösungskonzepte für die neuen Herausforderungen zu entwerfen und zu etablieren.

5.2.1 Vorteile alternativer Regulierung

Ein Vorteil von alternativer Regulierung ist die Expertise der Privaten, auf die staatliche Akteure zurückgreifen können. Wirtschaftsakteure können die Leistungsfähigkeit und Handlungsrationitäten ihresgleichen besser einschätzen und idealerweise adäquatere, praxisnähere Problemlösungskonzepte einbringen (vgl. Schuppert 2001: 229). Von alternativer Regulierung geht überdies eine entlastende Wirkung aus (vgl. Schuppert 2001: 228 ff.). Zum einen entlastet sie den Staat von der Regelkonkretisierung und vom Vollzug in Bereichen, wo es ihm an Sachverstand und Praxiserfahrung mangelt und ermöglicht eine schnellere Anpassung an neue Umweltgegebenheiten. Zum anderen ist es die finanzielle Entlastungswirkung, die von alternativen Regulierungsarrangements ausgeht. Die Kosten werden überwiegend von der Wirtschaft getragen, insbesondere die kostenintensiven Vollzugsaufgaben fallen vielfach weg (vgl. Baldwin/Cave 1999: 128). Die Wahrnehmung der staatlichen, übergeordneten Durchsetzungs- und Aufsichtsfunktion mittels Autorität, Steuerungsaufsicht und Monitoring kann sich als deutlich kostengünstiger, aber auch anspruchsvoller als der klassische Vollzug erweisen. Die Übergabe von Kompetenzen oder Beteiligung an der Entscheidungsfindung muss im öffentlichen Interesse mit klaren Zielvorgaben und Leistungsaufträgen einhergehen, um den potentiellen Vorteil gegenüber rein autoritativen Steuerungsformen zu realisieren.

Ein weiteres Argument für das Mitregulieren Privater kann vor allem darin gesehen werden, dass man Widerstände der Adressaten durch Beteiligung aufbricht und die Befolgungsmotivation fördert. Regelungsinhalte führen zu mehr Akzeptanz unter den Adressaten, wenn diese sie mitgestalten können. Die „Einladung“ zur Teilhabe weckt das Eigeninteresse der Betroffenen und mobilisiert deren Sachverstand (Schuppert 2001: 228). Das Engagement sollte insbesondere in Feldern ausgeprägter sein, wo man von hierarchischen Maßnahmen eine geringere Praxistauglichkeit und unrealistische Anforderungen erwartet. Die Folgebereitschaft sollte folglich tendenziell mit mehr Mitsprachemöglichkeiten zunehmen (vgl. Mayntz 1979: 291). Die Mitwirkung der betroffenen Kreise äußert sich in einem Bekenntnis zur eigenen Arbeit, einer „Normloyalität“ und dem gesteigerten Willen, den vereinbarten Beitrag zu erfüllen (vgl. Schuppert 2001: 229). Die an den Aushandlungsprozessen beteiligten Vertreter werden sich in der Folge als Multiplikator unter den Gruppenmitgliedern verstärkt für die ausgehandelte Lösung einsetzen. Es kommt dabei vor allem darauf an, die richtigen Akteure an den Ver-

handlungen zu beteiligen, das heißt solche Akteure einzubinden, die repräsentativ für Branchen stehen und über ein Maß an Verpflichtungsfähigkeit unter ihren Mitgliedern verfügen. Alternative Regulierung erscheint folglich insbesondere dort als Option, wo sich Widerstand gegenüber autoritativen Lösungen anbahnt, oder sich gewisse Adressatengruppen und Regelungsfelder als relativ resistent gegenüber staatlichen Steuerungsversuchen erweisen. Ferner kann ein verbessertes Steuerungspotential durch die Individualisierung und Anpassungsmöglichkeiten der Befolgungsanforderungen angenommen werden. Im Gegensatz zu CaC-Regulierung, die konkrete Befolgungsszenarien nahelegt, erlauben alternative Regulierungen offene, betrieblich flexible Befolgungsstrategien. Den Unternehmen wird die Einhaltung erleichtert und man gewinnt ggf. potentielle Nicht-Befolger, die willentlich, aufgrund mangelnder Befolgungsfähigkeit oder -wissens oder aus Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten bei CaC-Regulierung defektieren würden.

5.2.2 Einflussverlust des Staates

Die gravierendste Konsequenz alternativer Regulierungsszenarien ist der Einflussverlust des Staates. Seine Gestaltungsfunktion beschränkt sich auf output- bzw. outcome-orientierte Ziel- und Rahmensetzung. Der Fokus verschiebt sich dabei von der nachvollziehenden Kontrolle klassischer Vollzugstätigkeit zur Prognose (vgl. Eifert 2001: 139). Der Prozess entzieht sich seinen Einflüssen, die Interventions- und Kontrollmöglichkeiten bei der Erbringung durch die Privaten sind beschränkt. Mit der Abgabe von Kompetenzen gehen zudem immer gewisse Risiken und Unsicherheiten über das Verhalten der Kooperationspartner einher. Die politisch zu entscheidende Frage ist stets, ob man fähig und bereit ist, Risiken einzugehen, um eine möglich höhere Wirkung und Effizienz als bei Eigenerfüllung zu erzielen. Wichtig erscheint, dass vertrauenswürdige und verlässliche Partner vorhanden sind und entsprechende Kompetenzen, Prozesse und Strukturen entwickelt und angepasst werden, um Risiken durch Wissen und Informationen besser einschätzen und abmildern zu können.

5.2.3 Anforderungen an staatliche Akteure

Die Anforderungen an staatliche Akteure im Rahmen von alternativen Regulierungsformen unterscheiden sich grundlegend zu CaC-Ansätzen. Alternative Regulierung erfordert nicht nur andere Kompetenzen von der Verwaltung, sondern insbesondere auch von der Politik.

Politik und Verwaltung werden bei alternativer Regulierung zu verhandelnden Konstrukteuren komplexer Regelungsstrukturen. Ihr Einsatz beschränkt sich auf die Konstruktion der Handlungssysteme, die Verhandlungen mit den Vertretern der privaten Akteure, die beaufsichtigende Begleitung und die Zielsetzung. Das Beispiel der SPD-Führung beim Ausbildungspakt

zeigt, dass nicht die Nähe zur Wirtschaft, sondern der schmale Grad zwischen Kooperations- und Sanktionsbereitschaft entscheidend ist.

Das Beispiel Mehrwegquote verdeutlicht überdies, dass Lernfähigkeit eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg alternativer Regulierung ist, was jedoch häufig der Rationalität des politischen Prozesses zuwider läuft. Nach dem Scheitern der Quote hätte ein regulativer Neubeginn die Mehrwegquote stabilisieren und die Nicht-Erreichung des Regelungsziels verhindern können. Dies wurde jedoch nicht in Betracht gezogen. Vielmehr wurde durch die Einführung des Pflichtpfands jeglicher Anreiz zur Stabilisierung der Mehrwegquote zunichte gemacht. Neuverhandlungen und insbesondere besseres Wissen über das Handlungsfeld hätten diese politische Niederlage verhindern können. Dies verdeutlicht, dass CaC-Regulierung nicht zwangsläufig die bessere Lösung ist, nur weil alternative Regulierung im ersten Anlauf nicht im Sinne des politischen Ziels funktioniert hat. Das in der VerpackVO vorgesehene Pflichtpfand war zwar dazu geeignet, das defektive Verhalten der privaten Akteure zu bestrafen, das politische Ziel wurde dadurch jedoch konterkariert. Sinnvoller wäre es aus dieser Perspektive gewesen, die Mehrwegquotenregelung neu zu justieren und ergänzende Mechanismen zu implementieren.

Für die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung werden durch alternative Regelungsformen Aufgaben begründet, auf die sie mitunter unzureichend vorbereitet sind. Die Verwaltung hat Regelungskonstrukte zu verantworten und zu begleiten, deren Folgen und Herausforderungen bei der Formulierung mitunter nicht abzusehen waren. Die Konsequenzen und Handlungserfordernisse alternativer Regelungsmechanismen lassen sich vielfach erst „im Betrieb“ konkretisieren, da Vorerfahrungen fehlen und Wirkungsprognosen auf unsicheren Annahmen beruhen. Alternative Regelungsformen, die output- und outcome-orientiert (finalprogrammiert) sind, verlangen von der involvierten Verwaltung eine neue Form des Wissens und der Kompetenz. Zwar werden durch die Einbeziehung privater Akteure und die Nutzung gesellschaftlicher Regelungsmechanismen potentiell auch deren Informationsverarbeitungskapazitäten und Wissensbestände zur Problemverarbeitung erschlossen, doch stellen sie staatliche Akteure vor die Herausforderung, trotz geringen Wissens Rahmenbedingungen setzen, Vorgaben formulieren und Ergebnisse beurteilen zu müssen (vgl. Eifert 2001: 138; Mayntz 1987: 196 ff.). Klassische Kompetenzen der Verwaltung für input-orientierte, legalistische Regulierung, allen voran Fachwissen, Interventionswissen und juristische Expertise, verlieren beim Übergang von direkter zu indirekter Steuerung an Bedeutung, vielmehr geht es bei alternativen Regelungsstrukturen um die Initiierung, Moderation, Koordination und das Monitoring (vgl. Reichard 2006: 13 f.). Somit sind andere Steuerungskompetenzen erforderlich (vgl. Eifert 2001). Dies schließt ein gegenüber der input-orientierten CaC-Regulierung breiteres, stärker instrumentbezogenes Steuerungswissen ein (Eifert 2001: 140).

Alternative Formen der Regulierung lösen die regulativen Informations- und Wissensdefizite der Verwaltung nicht. Vielmehr verlagern sie die Wissensprobleme in die neuen Aufgaben- und Kompetenzfelder und verlangen ein systematisches Lernen der Verwaltung (vgl. Eifert 2001: 142). In Anlehnung an die von Mayntz (vgl. 1987: 194) aufgestellte Typologie von Steuerungsproblemen ist auch bei alternativer Regulierung die stetige Gefahr eines „Wissensproblems“ anwesend. Rhodes (1991: 530) erfasst die Hauptaufgabe und –herausforderung für die Verwaltung und die Erfolgsbedingung für Governance im „[...] policy-learning: how processes of guidance, of control, and of performance evaluation may be systematically incorporated in policy areas.“ Um den von Rhodes nahegelegten Policy-Lernprozess hinreichend zu inkorporieren, wären bspw. formative, verpflichtende Evaluationen und Wirkungsanalysen probate Mittel, um systematisch Verbesserungsbedarf und Instrumentenwirkung zu analysieren (vgl. König 1983). Denkbar sind in diesem Zusammenhang unter Umständen auch kooperative Evaluationsprozesse mit Partnern der Wirtschaft und in jedem Fall der interadministrative Wissenstransfer. Im Sinne einer „produktiven Kopplung“ können so gemeinsam Probleme und Fortschritte analysiert werden, Informationen ausgetauscht und voneinander gelernt werden, um regelungsfeldspezifisches Wissen aufzubauen (vgl. Eifert 2001: 145 ff.).

5.3 Grenzen alternativer Regulierung: Legitimation und regulatory choice

Alternativer Regulierung stellt nicht für alle Akteure eine Win-Win-Lösung dar. Vielmehr werden die Einflussmöglichkeiten sowohl auf privater als auch auf staatlicher Seite verschoben. Alternative Regulierung sind exklusive, bilaterale Arrangements zwischen Regierung und privaten korporativen Akteuren. Eine Implikation dieser engen, verstetigten Zusammenarbeit ist die potentielle Gefahr der Gefangennahme („capture“) der Regierungsvertreter durch die Industrie, so dass öffentliche und private Interessen gleichgesetzt werden (vgl. für Überblick Baldwin/Cave 1999: 36 f.; Stiglitz 1971). Gemäß Capture-Theorien, die sich vorwiegend auf die Kooperation von regulatory agencies und Industrie beziehen, werden öffentliche Interessen unterrepräsentiert. Die Annahmen von Capture-Theorien sollten nicht auf diese spezifische Form der Behörden-Adressaten-Interaktion beschränkt bleiben. Denn eine Grundtendenz der „Interessenverwischung“ besteht bei vielen nicht-transparenten Kooperationen, in denen privaten Akteuren ein privilegierter Zugang zur Macht ermöglicht wird, und neue Abhängigkeitsverhältnisse begründet werden. Ferner sind allgemein bei Verhandlungen und Kooperationsverhältnissen wechselseitige Anpassungen sowie Angleichungen der Einstellungen und Erwartungen („belief systems“) zu berücksichtigen (vgl. Benz 1994: 112 ff.).

Verlierer dieser exekutivlastigen Verhandlungsrunden sind Parlamente und nicht beteiligte Dritte (vgl. Benz 1998, 2001). Durch die Verlagerung der Entscheidungsprozesse in geschlossene, intransparente Arenen und des daraus resultierenden Informationsvorsprungs der Regierung kommt es zur Schwächung der Parlamente und zu einem Machtverlust, der stärker

ausfällt als bei klassischer exekutiver Regulierung (vgl. auch das Beispiel Policy-Netzwerk bei Schneider 1992). Die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten exekutiver Tätigkeiten werden in der Folge weiter geschwächt. Neben den Parlamenten können auch private Akteure Leidtragende der Regelung sein, die nicht an den Verhandlungen beteiligt sind. Alternative Regulierung leidet an einem Legitimationsproblem – eine Tatsache, die in der Debatte um Governance und neue Regulierungstypen wenig Aufmerksamkeit erfährt.

Ein geplanter Einsatz alternativer Regulierung im Rahmen von BR-Programmen erscheint aber ohnehin wenig wahrscheinlich. Dies ist zum einen mit der These zu begründen, dass sich alternative Regulierung eher zufällig und aus Verhandlungsprozessen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ergibt. Radaelli (vgl. 2005: 933 f.) hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die (vermeintlich) regulative Alternativen anregenden RIA bzw. GFA insbesondere dort an ihre Grenzen stoßen, wo sich politische Entscheidungsprozesse als fragmentiert und garbage can-artig erweisen, und eine Vielzahl von Akteuren an der Entscheidungsfindung beteiligt sind. Es ist somit fraglich, ob die konstatierte Formalerfüllung der GFA bei der Alternativenprüfung (vgl. Veit 2008) tatsächlich überwunden werden kann. Die Alternativenprüfung innerhalb der GFA hat bisher nicht die zentrale politische Aufmerksamkeit in der Bundesrepublik erfahren, ihre politische Bedeutung für bessere Rechtsetzung und ihre administrativen Ressourcen haben nie das Niveau eines SKM erfahren. Die Alternativenprüfung der GFA lässt sich schlichtweg nicht in teils sprunghaft verlaufende politische Prozesse einbinden. Insbesondere der Zeitdruck des Gesetzgebungsverfahrens schränkt die Suche nach Handlungsoptionen ein, da diese viel Vorarbeit, Kreativität und Koordination mit Externen erfordern. Baldwins (vgl. 2007) Einwand, dass die metaregulativen BR-Instrumente die Tendenz zu autoritativen Maßnahmen verstetigen, erscheint ebenso nachvollziehbar: GFA und RIA dienen in erster Linie der Verbesserung der Effizienz von CaC-Regulierung, weniger der Suche nach alternativen Regulierungsformen. Der Hype um das einfach anzuwendende SKM wird die Suche nach Regulierungsalternativen weiter einschränken. Das SKM fördert ebenso den Einsatz von CaC-Techniken, verbraucht administrative Ressourcen und verspricht für die Policy-Maker eine schnelle Legitimation und die Befriedigung öffentlicher Bürokratieabbauforderungen durch medienwirksame Reduktionsziele. Sowohl für die Politik wie auch die Verwaltung ist das SKM schlichtweg der „bessere Deal“ aufgrund guter politischer Positionierungsmöglichkeiten und des geringen, wenig komplexen Analyseaufwands in der Verwaltung.

Ferner kann das endliche Wissen über mögliche Alternativen und Optionen („gebundene Rationalität“) als natürliche Schranke der umfassenden Alternativensuche betrachtet werden. Dies gilt verstärkt für eine juristendominierte Verwaltung. Bei der Alternativenprüfung wird Unsicherheit über deren Implementierbarkeit und Wirkung solange eine Rolle spielen und deren Erwägung einschränken, bis sich Wissen, Organisation und Verfahren der neuen Steuerungs-

realität angepasst haben. Am wahrscheinlichsten erscheint die intensive Beschäftigung mit alternativer Regulierung aufgrund von einzelfallbezogenen, externen Anstößen, wie z. B. einer klaren Präferenz von der Politik oder eines Vorschlags der Wirtschaftsakteure.

Als weiteres Hindernis für einen vermehrten Einsatz können der „regulative Strukturkonservatismus“ und die von Mayntz (vgl. 1979) konstatierte, politisch-administrative Präferenz für CaC-Regulierung angeführt werden. Tendenziell kann davon ausgegangen werden, dass Regulierungsvorhaben einer Pfadabhängigkeit aus Tradition und Gewohnheit unterliegen. Die hier betrachteten Beispiele aus Abfall- und Berufsbildungspolitik entstammen traditionell alternativ- und selbstregulierten Feldern. Eine Ausweitung auf andere Felder erscheint auch deshalb unwahrscheinlich, da in vielen Regelungsfeldern starke Veto-Player und CaC-Befürworter gibt. Zu nennen sind Widersacher, wie die von Jann (vgl. 2005) beschriebenen eisernen Dreiecke, und Industrien, die CaC-Regulierung zum Schutz ihrer (antikompetitiven) Interessen präferieren (vgl. Stigler 1971).

Die generelle Präferenz der Policy-Maker für autoritative Regelungsformen sollte zudem nicht, wie bspw. bei Mayntz (vgl. 1979: 64), ausschließlich mit Gewohnheit, fehlender Kreativität und erwarteter Rechtssicherheit begründet werden. Diese Argumentation wird mitunter der politischen Realität von Gesetzgebungsprozessen und Akteursinteressen nicht vollständig gerecht. Regulierung ist und bleibt Machtpolitik – kaum ein politischer Akteur wird seine Machtressourcen freiwillig teilen oder aufgeben. Im Gegensatz zu den auf Jahre verplanten, nicht verfügbaren Haushaltsmitteln gewinnt CaC-Regulierung für politische Akteure als Machtressource und Gestaltungsmittel an Bedeutung und steht ihnen auch künftig jederzeit zur Verfügung.

6. Bewertung und Schlussbetrachtung

Nachdem Implikationen und Voraussetzungen alternativer Regulierung erarbeitet wurden, soll zusammenfassend auf die zu Beginn postulierten Hypothesen eingegangen werden, um zu beantworten, inwieweit sich die vorliegenden Ergebnisse mit diesen decken und welchen Beitrag sie zu deren Beantwortung leisten. Ferner wird eine kurze, abschließende Bewertung alternativer Regulierung im Rahmen von Better Regulation vorgenommen.

- 1. Alternative Regulierungsformen sind bei vielen Regelungsszenarien die „bessere Regulierung“ nach der hier zugrunde gelegten Definition. Sie sind aus komparativer Perspektive eher in der Lage, das Wirkungs- und Effizienzkriterium zu erfüllen als staatliche CaC-Regulierung.*

Die erste Hypothese muss hinsichtlich der beiden Kriterien sehr differenziert beantwortet werden. Der Effizienz-Vorteil gegenüber CaC-Regulierung kann tendenziell bestätigt werden.

Nutznieser sollten neben Unternehmen Länder und Kommunen sein, bei denen der Vollzugsaufwand minimiert wird. Das Effektivitäts- bzw. Wirksamkeitskriterium erweist sich hingegen als Unsicherheitsfaktor. Es kann keineswegs davon ausgegangen werden, dass alternative Regulierung wirksamer ist als CaC-Regulierung. Für das Erreichen von Effizienzvorteilen muss ein gewisses Risiko bei der Erreichung der Zielsetzung eingegangen werden. Ferner sei auf förderliche oder gar erforderliche Kompetenzen, v. a. Verhandlungsgeschick und Steuerungswissen, der staatlichen Akteure hingewiesen. Diese sind womöglich noch nicht ausreichend ausgeprägt. Deren Erreichung sollte aber nicht unmöglich sein. Hier wird es insbesondere auf Anpassungen an neue Steuerungsformen, etwa durch systematisches Lernen und Evaluieren, ankommen. Die Erfolgsbedingungen alternativer Regulierung erweisen sich insgesamt als äußerst anspruchsvoll, wie die Resultate zur zweiten Hypothese zeigen.

II. Welche Voraussetzungen und Vorbedingungen müssen vorliegen, damit alternative Regulierung eingesetzt werden kann und erfolgreich ist? Aufgrund einer Kontextgebundenheit kann alternative Regulierung nur in ausgewählten Regelungsfeldern funktionieren. Auf Ebene der Akteure und deren Konstellation müssen gewisse institutionelle und interessenbezogene Vorbedingungen im Regelungsumfeld gegeben sein.

Die analysierten Fallbeispiele weisen daraufhin, dass alternative Regulierung umfangreiche Bedingungen an die beteiligten Akteure stellen, damit das öffentliche Interesse gewahrt bleibt und zufriedenstellende Ergebnisse erzielt werden. Die Möglichkeiten des Einsatzes differieren sehr stark anhand der sektoralen, institutionellen Gegebenheiten und regelungsspezifischen Handlungsorientierungen sowie der jeweiligen politischen Präferenzen und Konstellationen. Alternative Regulierung als strategisches Substitut von CaC-Regulierung zu betrachten, kann unter diesen Prämissen als utopisch bezeichnet werden. Deren Zustandekommen ist, wie zumindest die hier gewählten Beispiele zeigen, situativ und von der „politischen Gunst der Stunde“ abhängig. Die Ergebnisse können im Hinblick auf den strategischen Einsatz alternativer Regulierungsformen im Rahmen besserer Rechtsetzung als ernüchternd bezeichnet werden. Das Toolbox-Denken von BR-Befürwortern erscheint als zu technokratisch sowie der politischen Realität und den Handlungsorientierungen privater Akteure nicht angemessen.

QUELLENVERZEICHNIS**Literaturverzeichnis**

AC Nielsen (2007): Universen 2007 – Handel und Verbraucher in Deutschland, Frankfurt a. M.: AC Nielsen.

Ayres, Ian/Braithwaite, John (1992): Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Oxford: Oxford University Press.

Axelrod, Robert (1987): Die Evolution der Kooperation, München: Oldenbourg.

Baldwin, Robert (1995): Rules and Government, Oxford: Clarendon Press.

Baldwin, Robert (1997): Regulation: After Command and Control, in: Hawkings, Keith (Hrsg.): The Human Face of Law, Oxford: Clarendon Press, S. 65-84.

Baldwin, Robert (2005). Is Better Regulation Smarter Regulation?, in: Public Law (autumn), S. 485-511.

Baldwin, Robert (2007): Tensions Aboard the Enterprise, in: Weatherill, Stephen (Hrsg.): Better Regulation, Oxford/Portland: Hart Publishing, S. 27-47.

Baldwin, Robert/Scott, Colin/Hood, Christopher (1998): Introduction, in: Baldwin, Robert/Scott, Colin/ Hood, Christopher (Hrsg.): A Reader on Regulation, Oxford: Oxford University Press, S. 1-55.

Baldwin, Robert/Cave, Martin (1999): Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice, Oxford: Oxford University Press.

Baldwin, Robert/Black, Julia (2007): Really Responsive Regulation, LSE Law, Society and Economy Working Papers, No. 15, London: LSE.

Bandelow, Nils C. (2003): Policy Lernen und politische Veränderungen, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München: Oldenbourg, S. 289-330.

Bardach, Eugene/Kagan, Robert A. (1982): Going by the Book – The Problem of Regulatory Unreasonableness, Philadelphia: Temple University Press.

Bartle, Ian/Vass Peter (2007): Self-Regulation within the Regulatory State: Towards a New Regulatory Paradigm?, in: Public Administration, Vol. 85 (4), S. 885–905.

Baum, Heinz-Georg/Cantner, Jochen/Michaelis, Peter (2000): Pfandpflicht für Einweggetränkerverpackungen? Eine Analyse marktwirtschaftlicher Instrumente in der Abfallwirtschaft insbesondere zur Stützung der Mehrwegsysteme, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 11/2000, Berlin: Analytica.

BDA 2004 - Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2004): Arbeitgeberpräsident Hundt: Rot-Grüne Zwangsabgabe belastet den Ausbildungsmarkt, Presse-Information Nr. 17/2004, <http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/4DFB34DBBCAF661FC1256E6E00413BD4>, abgerufen am 1.6.2008.

BDA 2008 – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2008): Kosten und Nutzen der Berufsausbildung, <http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/D5352F3D6661890BC1256DE70069F43C>, abgerufen am 1.6.2008.

BDA/BDI/DIHK/ZDH 2004 – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Bundesverband der Deutschen Industrie/Deutscher Industrie- und Handelskammertag/Zentralverband des Deutschen Handwerks (2004): Gemeinsame Erklärung der Präsidenten von BDA, BDI, DIHK und ZDH, 6.5.2004, Berlin.

BDI 2004 – Bundesverband der Deutschen Industrie (2004): BDI-Präsident Rogowski: Rotgrün torpediert Berufsausbildung in Deutschland, Pressemitteilung vom 7.5.2004, Nr. 45/04, www.presseportal.de/pdf.htx?nr=554443, abgerufen am 1.6.2008.

Becker, Florian (2005): Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, Tübingen: Mohr Siebeck.

Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung – Funktionen, Voraussetzung und Folgen, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

Benz, Arthur (1997): Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie, in: Benz, Arthur/ Seibel Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden: Nomos, S. 303-322.

Benz, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael T. (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? Opladen: Leske & Budrich, S. 201-222.

Benz, Arthur (2001): Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat, in: Claus Leggewie, Richard Münch (Hrsg.): Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt a. M.: Edition Suhrkamp, S. 263-280.

Benz, Arthur (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: ders. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 11-28.

Beyme, Klaus von (1991): Theorie der Politik im 20. Jahrhundert, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Black, Julia (1996): Constitutionalising Self-Regulation, in: *The Modern Law Review*, Vol. 59 (1), S. 24-55.

Black, Julia (2001): Decentring Regulation. Understanding Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a “Post-Regulatory” World, in: Holder, Jane/ O’Cinneide, Colm (Hrsg.): *Current Legal Problems*, Vol. (54), Oxford: Oxford University Press, S. 103-146.

Black, Julia (2002): *Critical Reflections on Regulation*, CARR Discussion Paper, No. 4, London: LSE.

BMBF 2006 – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2006): *Berufsbildungsbericht 2006*, Berlin: BMBF.

BMF 2003 – Bundesministerium der Finanzen (2003): *Monatsbericht 07.2003*, Berlin: BMF.

BMI 2006 - Bundesministerium des Innern (2006) (Hrsg.): *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, Fassung vom 1. Dezember 2006, Berlin: BMI.

BMU 2000 - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2000): *Dosen und Einwegflaschen ökologisch nachteilig - Ökobilanz belegt erneut klare Vorteile für Mehrweg*, BMU-Pressedienst 146/00, 09.08.2000, http://www.bmu.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/869.php, abgerufen am 10.5.2008.

BMU 2001a - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2001a): *Bundesumweltminister Jürgen Trittin: Pfand auf Einweg ab 2002 wird Vormarsch der Dose bremsen Einigung mit Bundeswirtschaftsministerium / Zusatzkosten für Wirtschaft und Handel*

von 1,84 Pfennig pro Verpackung, BMU-Pressedienst 019/01, 31.01.2001, http://umweltministerium.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/pdf/1078.pdf, abgerufen am 10.5.2008.

BMU 2001b - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2001b): Bundesumweltminister Trittin fordert von Industrie Mut zu ökologischer Innovation und Modernisierung, Pressemitteilung vom 21.06.2001, http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/pdf/1229.pdf, abgerufen am 9.5.2008.

BMU 2007a - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007a): Ökologische Industriepolitik - Wirtschaft und Umwelt - Selbstverpflichtungen, Informationen auf der Website, Stand März 2007, http://www.bmu.de/wirtschaft_und_umwelt/selbstverpflichtungen/doc/36514.php, abgerufen am 14.5.2008.

BMU 2007b – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007b): Fragen und Antworten zur Pfandpflicht, Stand August 2007, http://www.bmu.de/files/bilder/allgemein/application/pdf/dosenpfand_faq.pdf, abgerufen am 20.5.2008.

BMWi 2005 – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2004): Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland vom 16. Juni 2004: Berichte und Dokumente zu den Ergebnissen des Paktjahres 2004 und Ausblick auf 2005, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/ausbildungspakt-1,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, abgerufen am 1.6.2008.

BMWi 2006 – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2005): Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland vom 16. Juni 2004: Berichte und Dokumente zu den Ergebnissen des 2. Paktjahres 2005, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/nationaler-ausbildungspakt-fuehrungskraefte-2-paktjahr,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, abgerufen am 1.6.2008.

BMWi 2007 – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006): Bilanz des Paktjahres 2006, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/bilanz-paktjahr-2006,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, abgerufen am 1.6.2008.

BMWi 2008 – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Verlängerung des Ausbildungspakts bewährt sich: Mehr Ausbildungsstellen, weniger unversorgte Bewerber, Pressemitteilung vom 31.1.2008, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=233070.html>, abgerufen am 1.6.2008.

Böhret, Carl/Konzendorf, Götz (2000): Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, im Auftrag des BMU und des Innenministeriums Baden-Württemberg, Berlin: BMI.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

Bohnert, Werner/Klitzsch, Wolfgang (1980): Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte, Königstein/ Ts.: Verlag Anton Hain Meisenheim, S. 200-215.

Botzem, Sebastian (2002): Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion - Steuerung und Selbstregulierung unter den Bedingungen fortschreitender Internationalisierung, Discussion Paper FS I 02 -106, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin: WZB.

Braithwaite, John (1982): Enforced Self-Regulation: A new Strategy for Corporate Crime Control, in: Michigan Law Review, 80, S. 1466-1507.

- Braun, Dietmar/Giraud, Oliver (2003): Steuerungsinstrumente, in: Schubert, Claus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München: Oldenbourg, S. 147-173.
- Breyer, Stephen (1982): Regulation and its Reform, Harvard/Cambridge/London: Harvard University Press.
- Breyer, Stephen (1993): Breaking the Vicious Circle, Harvard: Harvard University Press.
- Bundesrechnungshof (2004): Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn: Bundesrechnungshof.
- Bundesrechnungshof (2006): Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn: Bundesrechnungshof.
- Bundesrechnungshof (2007): Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn: Bundesrechnungshof.
- BReg 1998 - Bundesregierung (1998): Beschluss des Bundeskabinetts zum Berufsbildungsbericht 1998, Kabinettsbeschluss vom 29. April 1998.
- BReg 2003 – Bundesregierung (2003): Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag.
- BReg 2004 - Bundesregierung (2004): Gesetz zur Ausbildungsplatzumlage vorläufig nicht notwendig, Mitteilung vom 9.7.2004, <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/75/630475/multi.htm>, abgerufen am 1.6.2008.
- BReg 2006 - Bundesregierung (2006): Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, Kabinettsbeschluss vom 25.4.2006.
- BReg 2007 - Bundesregierung (2007): Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen, Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, Berlin: Bundesregierung.
- Cansier, Dieter (2000): Freifahrerverhalten und Selbstverpflichtungen im Umweltschutz, Tübinger Diskussionsbeitrag 188, Tübingen: Universität Tübingen.
- Cansier, Dieter (2001): Selbstverpflichtung der Wirtschaft und Einhaltung der Mehrwegquote, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg. (7), S. 389-394.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per (2004): The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper 3-2004.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per (2005): Regulatory Reforms and Agencification, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper 6-2005.
- Croley, Steven P. (1998): Theories of Regulation: Incorporating the Administrative Process, in: Columbia Law Review, Vol. 98 (1), S. 1-168.
- Coglianesi, Cary/Lazer, David (2003): Management –Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals, in: Law & Society Review, Vol. 37 (4), S. 691-730.
- Coglianesi, Cary/Zeckhauser, Richard/Parson, Edward (2004): Seeking Truth for Power: Informational Strategy and Regulatory Policy Making, Regulatory Policy Program Working Paper RPP 2004-07, Cambridge, MA: Center for Business and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Cowen, Tyler/Sutter, Daniel (1998): Why only Nixon could go to China, in: Public Choice 97, S. 605–615.

Czada, Roland/Lütz, Susanne (2003): Einleitung – Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik, in: Czada, Roland/ Lütz, Susanne/ Mette, Stefan (2003): Regulative Politik – Zählungen von Markt und Technik, Opladen: Leske & Budrich, S. 13-34.

Derlien, Hans-Ulrich (1976): Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, Baden-Baden: Nomos.

DGB 2003a – Deutscher Gewerkschaftsbund (2003a): Einbrüche auf dem Ausbildungsmarkt, Pressemitteilung vom 28.1.2003,
http://www.dgb.de/presse/pressemeldungen/pmdb/pressemeldung_single?pmid=1964, abgerufen am 1.6.2008.

DGB 2003b – Deutscher Gewerkschaftsbund (2003b): Ausbildungsplatzkrise erfordert sofortiges Handeln, Pressemitteilung vom 3.4.2003,
http://www.dgb.de/presse/pressemeldungen/pmdb/pressemeldung_single?pmid=2037, abgerufen am 1.6.2008.

DGB 2003c – Deutscher Gewerkschaftsbund (2003c): Eckpunkte des DGB zur Finanzierung einer Ausbildungsumlage - Ausbildungsengagement unterstützen und krisenfest finanzieren, Berlin: DGB.

DGB 2004a – Deutscher Gewerkschaftsbund (2004a): Ausbildungsumlage sichert Zukunftsaufgabe Ausbildung, Pressemitteilung vom 1.4.2004,
http://www.dgb.de/presse/pressemeldungen/pmdb/pressemeldung_single?pmid=2328, abgerufen am 1.6.2008.

DGB 2004b – Deutscher Gewerkschaftsbund (2004b): Ausbildungsplätze: Alle Zahlen im roten Bereich, Pressemitteilung vom 5.5.2004,
http://www.dgb.de/presse/pressemeldungen/pmdb/pressemeldung_single?pmid=2361, abgerufen am 1.6.2008.

DGB 2004c – Deutscher Gewerkschaftsbund (2004c): Ohne Gesetz ist ein Ausbildungspakt nicht viel wert, Pressemitteilung vom
http://www.dgb.de/presse/pressemeldungen/pmdb/pressemeldung_single?pmid=2389, abgerufen am 1.6.2008.

DGB 2004d – Deutscher Gewerkschaftsbund (2004d): Initiative für Ausbildungspakt, Pressemitteilung vom 26.5.2004,
http://www.dgb.de/presse/pressemeldungen/pmdb/pressemeldung_single?pmid=2377, abgerufen am 1.6.2008.

DGB 2004e – Deutscher Gewerkschaftsbund (2004e): Ausbildungspakt: Applaus von der falschen Seite,
http://www.dgb.de/presse/pressemeldungen/pmdb/pressemeldung_single?pmid=2393, abgerufen am 1.6.2008.

DIHK 2004a - Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2004a): DIHK-Präsident Braun schlägt Pakt für Ausbildung vor – Alternative zur Ausbildungsplatzabgabe, Pressemitteilung vom 21.4.2004,
<http://www.dihk.de/inhalt/informationen/news/meldungen/meldung005229.main.html>, abgerufen am 25.5.08.

DIHK 2004b - Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2004b): Ausbildungspakt ersetzt Bürokratie durch Partnerschaft - Vereinbarung wurde heute unterzeichnet, Pressemitteilung vom 16.6.2004,
<http://www.dihk.de/inhalt/informationen/news/meldungen/meldung005542.main.html>, abgerufen am 25.5.2008.

DIHK 2004c - Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2004c): Für Ausbildungsplätze – Gegen Ausbildungsplatzabgabe – Daten, Fakten, Argumente, Berlin: DIHK.

DIHK 2004d - Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2004d): Lehrstellensteuer schafft Chaos - Wirtschaft: Abgabe-Gesetz sofort stoppen, Pressemitteilung vom 29.03.2004, <http://www.dihk.de/inhalt/informationen/news/meldungen/meldung005113.main.html>, abgerufen am 1.6.2008.

DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review*, Vol. 48 (2), S. 147-160.

Döhler, Marian (2006): Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung, in: Bogumil, Jörn/ Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung*, PVS Sonderheft 37, Wiesbaden: VS Verlag, S. 208-227.

Dose, Nicolai (1995): Kooperatives Handeln der Umweltschutzverwaltung, in: Nicolai Dose/Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Kooperatives Recht*, Baden-Baden: Nomos, S. 91-130.

Dose, Nicolai/Voigt, Rüdiger (1995): Kooperatives Recht: Norm und Praxis, in: dies. (Hrsg.): *Kooperatives Recht*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-39.

Downs, Anthony (1968): *Eine ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen: Mohr.

Dror, Yehezkel (1971): *Design for Policy Sciences*, New York: Elsevier Publishing.

Dunsire, Andrew (1993): Modes of Governance, in: Kooimann, Jan (Hrsg.): *Modern Governance: New Governance – Society Interactions*, S. 21-34, London: Sage.

Dyson, Kenneth (1992): Theories of Regulation and the Case of Germany, in: ders. (Hrsg.): *The Politics of German Regulation*, Aldershot: Dartmouth, S. 1-28.

EESC 2002 – European Economic and Social Committee (2002): *Opinion of the European Economic and Social Committee on Simplification*, Official Journal of the European Communities (2002/C 48/28).

Eickhof, Norbert (2003): *Freiwillige Selbstverpflichtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 61, Potsdam: Universität Potsdam.

Eifert, Martin (2001): Regulierte Selbstregulierung und die lernende Verwaltung, in: Berg, Wilfried/ Fisch, Stefan et al. (Hrsg.): *Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaats*, Die Verwaltung, Beiheft 4, Berlin: Duncker & Humblot, S. 137- 157.

Ellwein, Thomas (1994): *Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*. Mannheim: BI-Taschenbuch Verlag.

EU 2003 – European Parliament, Council and Commission (2003): *Interinstitutional Agreement on Better Law-Making*, Official Journal of the European Union, Information 2003/C 321/01.

EU KOM 2001 - Europäische Kommission (2001): *Europäisches Regieren – ein Weißbuch*, KOM(2001) 428 endgültig.

EU KOM 2002 - Europäische Kommission (2002): *Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“*, KOM(2002) 278 endgültig.

EU KOM 2005 a - Europäische Kommission (2005a): *Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union*, KOM(2005) 97 endgültig.

EU KOM 2005b - Europäische Kommission (2005b): *Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds*, KOM(2005) 535.

EU KOM 2006 - Europäische Kommission (2006): Bessere Rechtsetzung – einfach erklärt, Brüssel: Europäische Kommission.

EU Rat 2000 – Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23./24.03.2000.

Febbrajo, Alberto/Teubner, Gunther (1992): Autonomy and Regulation in the Autopoietic Perspective: An Introduction, in: dies. (Hrsg.): State, Law, and Economy as Autopoietic Systems – Regulation and Economy in a new Perspective, Mailand: Dott. A. Giuffré.

Finckh, Andreas (1998): Regulierte Selbstregulierung im Dualen System – Die Verpackungsverordnung als Instrument staatlicher Steuerung, Baden-Baden: Nomos.

Fliedner, Ortlieb (2001): Gute Gesetzgebung: welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Fliedner, Ortlieb (2006): Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Fliedner, Ortlieb (2008): Entbürokratisierung auch für die Bürger! Möglichkeit der Verwaltungsvereinfachung in ausgewählten Lebensbereichen, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Francis, John G. (1993): The Politics of Regulation: A Comparative Perspective, Oxford: Blackwell.

Franzius, Claudius (2003): Regieren durch „besseren“ Instrumenteneinsatz: Zur Idee der Ko-regulierung im Regierungsweißbuch der Kommission, in: Thomas Bruha/Carsten Nowak (Hrsg.): Die Europäische Union nach Nizza: Wie Europa regiert werden soll, Baden-Baden: Nomos, S. 155-173.

Franzius, Claudius (2006): Governance und Regelungsstrukturen, in: Verwaltungsarchiv 97 (2006), S. 186-219.

Frenz, Walter (2001): Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, Tübingen: Mohr Siebeck.

Friedman, Lawrence M./Macaulay, Stewart (1977): Law and the Behavioral Sciences, 2. Auflage, Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Fritsch, Michael/Wein, Thomas/Ewers, Hans-Jürgen (2003): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 5. Auflage, München: Vahlen.

Fritz, Carl-Thomas (2006): Die Transaktionskostentheorie und ihre Kritik sowie ihre Beziehung zum soziologischen Institutionalismus, Frankfurt a. M./Bern: Peter Lang.

Garrelts, Heiko (2004): Politische Steuerung im Getränkeverpackungssektor, Stuttgart: Ibidem.

Grande, Edgar/Eberlein, Burkhard (1999): Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich - Zur Transformation der politischen Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland, TU München PolWIs Arbeitspapier Nr. 2/1999.

Grabovsky, Peter N. (1995): Using Non-Governmental Resources to Foster Regulatory Compliance, In: Governance (8), S. 527-550.

Grabovsky, Peter N. /Braithwaite, John (1986): Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies. Melbourne: Oxford University Press.

Gunningham, Neil/Grabovsky, Peter N. (1999): Smart Regulation: Designing Environmental Policy, Oxford: Oxford University Press/Clarendon Press.

- Gupta; Anil K./Lad, Lawrence J. (1983): Industry Self-Regulation: An Economic, Organizational, and Political Analysis, in: *Academy of Management Reviews*, Vol. 8 (3); S. 416-425.
- Hahn, Robert W./Stavins, Robert N. (1992): Economic Incentives for Environmental Protection: Integrating Theory and Practice, in: *The American Economic Review*, Vol. 82 (2), Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association., S. 464-468.
- Hampton, Philip (2005): *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement*, London: HM Treasury.
- Hansen, Hanne Foss/Pedersen, Lene Holm (2006): The Dynamics of Regulatory Reform, in: Christensen, Tom/ Lægreid, Per: *Autonomy and Regulation – Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edgar Elgar, S. 328-358.
- HDE 2000 - Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (2000): HDE lehnt Einführung eines Zwangspfandes ab, Pressemitteilung vom 17.3.2000, http://www.einzelhandel.de/servlet/PB/-s/ncx95a144t72zjwlv4tzsqku1mrb9r7/menu/1002332_11/index.html?QUERYSTRING=HDE%25u0020lehnt%25u0020Einf%25u00fchrung%25u0020eines%25u0020Zwangspfandes%25u0020ab, abgerufen am 20.5.2008.
- HDE 2001 - Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (2001): BDH: Zwangspfand ist mittelstandsfeindlich, Pressemitteilung vom 15.5.2001, http://www.einzelhandel.de/servlet/PB/-s/ncx95a144t72zjwlv4tzsqku1mrb9r7/menu/1002005_11/index.html?QUERYSTRING=Zwangspfand%25u0020ist%25u0020mittelstandsfeindlich, abgerufen am 20.5.2008.
- HDE 2002a – Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (2002a): Argumente gegen die Einführung eines Zwangspfandes, Stand Juli 2002, http://www.einzelhandel.de/servlet/PB/-s/u8h6xn1wctkyj195hmbt1pk57zb5dq9r2/menu/1011325_11/index.html?QUERYSTRING=mehrweg, abgerufen am 26.6.2008.
- HDE 2002b – Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (2002b): Zwangspfandanhänger politisch im Abseits, Pressemitteilung vom 12.9.2002, http://www.einzelhandel.de/servlet/PB/-s/ncx95a144t72zjwlv4tzsqku1mrb9r7/menu/1012411_11/index.html?QUERYSTRING=Zwangspfandanh%25u00e4nger%25u0020politisch%25u0020im%25u0020Abseits, abgerufen am 20.5.2008.
- Hegenbarth, Rainer (1983): *Selbstauflösung des Rechtssystems?*, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): *Abschied vom Recht*, 1. Auflage, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 67-83.
- Helm, Dieter (2006): *Regulatory Reform, Capture and the Regulatory Burden*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22 (2), S. 169-185.
- HM Government (2006): *Simplification Plans – A Summary*, December 2006, London: HM Government.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996): *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffanganforderungen – Systematik und Entwicklungsperspektiven*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffanganforderungen*, Baden-Baden: Nomos, S. 261-336.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2006): *Governance im Gewährleistungsstaat – Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft*, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Governance-Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Schriften zur Governance-Forschung*, Band 1, 2. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 195-219.
- Hofstede, Geert/Hofstede, Geert Jan (2004): *Culture and Organizations: Software for the Mind*, 2. Auflage, New York: Mcgraw-Hill Professional.
- Hood, Christopher (1983): *The Tools of Government*, London/Basingstoke: MacMillan Press.

Hood, Christopher/Scott, Colin/James, Oliver et al. (1999): Regulation inside Government: Waste Watchers, Quality Police, and Sleazebusters, Oxford/New York: Oxford University Press.

Hood, Christopher/Baldwin, Robert/Rothstein, Henry (2000): Assessing the Dangerous Dogs Act: When Does a Regulatory Law Fail? in: Public Law (summer), S. 282-305.

Hood, Christopher/Rothstein, Henry/Baldwin, Robert (2004): The Government of Risk – Understanding Risk Regulation Regimes, Oxford: Oxford University Press.

Hucke, Jochen/Bohne, Eberhard (1980): Bürokratische Reaktionsmuster regulativer Politik, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Politik im Dickicht der Bürokratie, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 180-197.

Hucke, Jochen (1980): Umweltschutz – Ein Plädoyer für den Ausbau der rechtlichen Normierung, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Verrechtlichung – Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse, Königstein/Ts.: Athenäum Verlag, S. 63-93.

Hucke, Jochen (1983): Regulative Politik – Das Beispiel Umweltschutz, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Abschied vom Recht, 1. Auflage, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S.50-66.

Hutter, Bridget/O'Mahony, Joan (2004): The Role of Civil Society Organisations in Regulating Business, CARR Discussion Paper, No. 26, London: LSE.

Hutter, Bridget (2006): The Role of Non-State Actors in Regulation, CARR Discussion Paper, No. 37, London: LSE.

IHK Berlin (2004) – Industrie- und Handelskammer Berlin (2004): Der Ausbildungspakt: Chance und Pflicht, in: Berliner Wirtschaft Juli / August 2004, Berlin: IHK Berlin.

IHK Köln (2004) – Industrie- und Handelskammer zu Köln (2004): Ausbildungsplatzabgabe: Untauglich, kontraproduktiv, bürokratisch, Pressemitteilung vom 29.3.2004, <http://www.ihk-koeln.de/Service/Presse/Presse2004/Ausbildungsabgabe.jsp>, abgerufen am 2.6.2008.

Ipsos 2007 – Ipsos MORI Social Research Institute (2007): Business' Perceptions of Regulation, Research Report prepared for the Better Regulation Executive, London: Ipsos MORI.

Jann, Werner (1983): Staatliche Programme und Verwaltungskultur – Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Jann, Werner (2002a): Der Wandel verwaltungspolitischer Leiber: Von Management zu Governance?, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S.279-303.

Jann, Werner (2002b): Verwaltungskultur, in: König, Klaus (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 425-448.

Jann, Werner (2004a): „Governance“ in der sozialwissenschaftlichen Diskussion, SGVW Jubiläumsveranstaltung Verwaltung wohin? Der öffentliche Sektor zwischen Stabilität und Veränderung, Forum 2: Governance. Leitlinien für eine ausgewogene Entwicklung.

Jann, Werner (2004b): "Bürokratieabbau" - Thesen zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Juni 2004, Berlin: Deutscher Bundestag.

Jann, Werner (2005): Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte, In: Wirtschaftsdienst, 85. Jg. (10), S. 627-631.

Jann, Werner (2006): Die Deutschen können schlecht mit Unsicherheit umgehen - Der Politikwissenschaftler Werner Jann über das Scheitern der Deregulierung und den neuen Normenkontrollrat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 29.05.2006.

Jann, Werner (2007): Stellungnahme zum Fragenkatalog der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am Donnerstag, dem 8. November 2007, Kommissionsdrucksache 73, Berlin: FöKo.

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. in: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien: Oldenbourg, S. 71-103.

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 193-214.

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2005): Gefangen im Eisernen Dreieck, in: Die Zeit 47/2005, 17.11.2005.

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2008): Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel, in: Der Moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 1/2008, S. 1-24.

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia (2005): Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung, in: Empter, Stefan/ Frick, Frank/ Vehrkamp, Robert (Hrsg.): Auf dem Weg zu moderner Regulierung – Eine kritische Bestandsaufnahme, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Jann, Werner/Wegrich, Kai et al. (2005): Bürokratieabbau in Ostdeutschland, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn: BBR.

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan (2007): Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland?, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Jann, Werner/Jantz, Bastian (2008): Bürokratiekostenmessung in Deutschland – eine erste Bewertung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ der Großen Koalition, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZfG) 2008 (1), S. 51-68.

Jantz, Bastian (2008): The Nationaler Normenkontrollrat in Germany: How to control the regulators?, Paper to be presented at the Second Biennial Conference of the ECPR Standing Group on Regulation and Governance in Utrecht, June 5th-7th, 2008.

Jarass, Hans D. (1988): Regulation as an Instrument of Economic Analysis, in: Daintith, Terence (Hrsg.): Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches, Berlin/New York: de Gruyter; S. 75-96.

Jerger, Jürgen/Lingens, Jörg (2004): Abgaben und Umlagen im dualen Ausbildungssystem, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg. (1), S. 24-31.

Jordan, Andrew/Wurzel, Rüdiger/Zito, Anthony (2005): The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?, in: Political Studies (53), S. 477–496.

Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (2004): The Politics of Regulation in the Age of Governance, in: dies. (Hrsg.) The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Governance Age, Cheltenham: Edward Elgar, S. 1-30.

Karpen, Ulrich/ Breutz, Iris/Nünke, Anja (2007): Die Gesetzgebung der Großen Koalition in der ersten Hälfte der Legislaturperiode des 16. Deutschen Bundestages, Studie für die INSM, Berlin: INSM.

Kay, Ronny (2005): Bürokratieabbau in den Niederlanden. Quantitative Verfahren zur Bewertung von bürokratischen Lasten. Eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der regulierungspolitischen Agenda zur Reduzierung der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen. Arbeitspapiere des Lehrstuhls Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Nr. 01/2005, Potsdam: Universität Potsdam.

Kieser, Alfred (2006): Max Webers Analyse der Bürokratie, in: Kieser, Alfred/Ebers, Mark (Hrsg.): Organisationstheorien, 6. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer, S. 63-92.

King, Roger (2007): The Regulatory State in an Age of Governance, London/ New York: Palgrave MacMillan.

Kingdon, John (1995): Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2. Auflage, New York: Harper Collins.

Kleinsteuber, Hans J. (2005): Was kommt nach der Regulierung? Von der Regulierung zu Governance, in: Klumpp, Dieter/Kubicek, Herbert et al. (Hrsg.): Medien, Ordnung und Innovation, Berlin: Springer, S. 185-199.

Knill, Christoph (2003): Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen: Leske & Budrich.

König, Klaus (1983): Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung, Speyerer Forschungsbericht 34, Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.

König, Klaus/Dose, Nicolai (1992): Klassifikationsansätze zum staatlichen Handeln , in: dies. (Hrsg.): Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln/Berlin u. a.: Carl Heymanns Verlag.

KPMG/EHI (2004) – KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft/EHI Retail Institute (2004): Status Quo und Perspektiven im deutschen Lebensmittelhandel - Eine Marktanalyse von KPMG und EHI, KPMG Consumer Markets, Köln: KPMG.

KPMG/EHI (2006) – KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft/EHI Retail Institute (2006): Status Quo und Perspektiven im deutschen Lebensmittelhandel, KPMG Consumer Markets & Retail, Köln: KPMG.

Krehbiel, Keith (1992): Information and Legislative Organization, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

KWB 2003 – Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (2003): Ausbildungsabgabe: Schaden statt Nutzen, Neue Probleme statt Lösungen, Bonn: KWB.

Latzer, Michael (2007): Vertrauen in die Industrie – Vertrauen in die Nutzer: Selbstregulierung und Selbsthilfe bei digitalen Medieninhalten in der EU, Wien: Institut für Technikfolgenabschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

Lehmbruch, Gerhard (1996): Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie, in: Politische Vierteljahresschrift, 37. Jg., S. 735-751.

Lodge, Martin (2005) The Importance of Being Modern: International Benchmarking and National Regulatory Innovation, in: Journal of European Public Policy, Vol. 12 (4), S. 649 – 667.

Lodge; Martin/Wegrich, Kai/McElroy, Gail (2008): Gammelfleisch everywhere? Public Debate, Variety of Worldviews and Regulatory Change, CARR Discussion Paper, No. 49, London: LSE.

Löfstedt, Ragnar (2004): The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis, AEI Brooking Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper 04-07.

Löfstedt, Ragnar (2007): The 'Plateau-ing' of the European Better Regulation Agenda: An Analysis of Activities Carried out by the Barroso Commission, in: Journal of Risk Research, Vol. 10 (4), S. 423 – 447.

Lowi, Theodore J. (1972): Four Systems of Policy, Politics, and Choice, in: Public Administration Review, Vol. 32 (4), S. 298-310.

Lütz, Susanne (1995): Politische Steuerung und die Selbstregulierung korporativer Akteure, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a. M.: Campus.

Luhmann, Niklas (1989): Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Politische Vierteljahresschrift, 30. Jg. (1), S. 4-9.

Majone, Giandomenico/Wildavsky, Aaron B. (1984) Implementation as Evolution, in: Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron B. (Hrsg.): Implementation, 3. Auflage, Berkeley: University of California Press, S. 163-180.

Majone, Giandomenico (1994): The Rise of the Regulatory State in Europe, In: West European Politics 17, S. 77–101.

Majone, Giandomenico (1997): From the Positive to the Regulatory State. Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, in: Journal of Public Policy, Vol. 17 (2), 139–167.

Mandelkern 2002 – Mandelkern-Gruppe (2002) (Hrsg.): Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Der Mandelkern-Bericht, Berlin: Bundesministerium des Innern.

March, James G./Olsen, Johan P. (1994): Ambiguity and Choice in Organizations, 2. Auflage, Oslo/Bergen/Tromsø: Scandinavian University Press.

Mayntz, Renate (1979): Regulative Politik in der Krise? Matthes, Joachim (Hrsg.) Sozialer Wandel im Wohlfahrtsstaat. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 55-81.

Mayntz, Renate (1980): Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Bonn: BMI.

Mayntz, Renate (1982): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 2. Auflage, Heidelberg: C. F. Müller.

Mayntz, Renate (1983a): Implementation von regulativer Politik. in: dies. (Hrsg.): Implementation politischer Programme II - Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 50-74.

Mayntz, Renate (1983b): The Conditions of Effective Public Policy, wiederveröffentlicht in: dies. (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung – Theoretische und methodische Überlegungen, Frankfurt A. M.: Campus, S. 143-167.

Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, wiederveröffentlicht in: dies. (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung – Theoretische und methodische Überlegungen, Frankfurt A. M.: Campus, S.186-208.

Mayntz, Renate (1990): Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden, wiederveröffentlicht in: dies. (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung – Theoretische und methodische Überlegungen, Frankfurt A. M.: Campus, S.209-237.

Mayntz, Renate (1996): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, wiederveröffentlicht in: dies. (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung – Theoretische und methodische Überlegungen, Frankfurt A. M.: Campus, S.263-292.

Mayntz, Renate (2004a): Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 65-76.

Mayntz, Renate (2004b): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, MPIfG Working Paper 04/1, März 2004.

Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich et al. (1978): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Materialien zur Umweltforschung, Wiesbaden: Sachverständigenrat für Umweltfragen.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: dies.: Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt a. M.: Campus, S. 9-38.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (2005): Politische Steuerung - Heute?, MPIfG Working Paper 05/1, Januar 2005.

Meuwese, Anne (2006): Informing the legislator through impact assessments, Paper presented to the ECPR/CRI conference Frontiers of Regulation, University of Bath, 7–8 September 2006.

Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, Vol. 83. (September), S. 340-363.

Moore, Sally F. (1973): Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study, In: Law & Society Review, Vol. 7 (4), S. 719-746.

Morgan, Bronwen/Yeung, Karen (2007): An Introduction to Law and Regulation – Text and Materials, Cambridge: Cambridge University Press.

Müller, Christoph/Nijssen, André (2006): Regulierungskosten- und Bürokratiekostenabbau: Entwicklung eines Koordinatensystems für den Einsatz von Nutzen- und Kostenmessmethoden mit Fokus auf Unternehmen, ohne Erscheinungsort.

NKR – Nationaler Normenkontrollrat (2007): Internationale Erfahrungen beim Bürokratieabbau – Analyse der Bürokratieabbauprozesse in den Niederlanden, Großbritannien und Dänemark, Berlin: NKR.

OECD 1995 – Organisation for Economic Co-Operation and Development (1995): Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris: OECD.

OECD 1997a - Organisation for Economic Co-Operation and Development (1997a): The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris: OECD.

OECD 1997b - Organisation for Economic Co-Operation and Development (1997b): The OECD Report on Regulatory Reform, Vol. II: Thematic Studies, Paris: OECD.

OECD 2000 - Organisation for Economic Co-Operation and Development (2000): Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance, Paris: OECD.

OECD 2002 - Organisation for Economic Co-Operation and Development (2002): OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policies in OECD Countries – From Interventionism to Regulatory Governance, Paris: OECD.

OECD 2003 - Organisation for Economic Co-Operation and Development (2003): From Red Tape to Smart Tape – Administrative Simplification in OECD- Countries, Paris: OECD.

OECD 2004 - Organisation for Economic Co-Operation and Development (2004): OECD Reviews of Regulatory Reform – Regulatory Reform in Germany: Government Capacity to Assure High Quality Regulation, Paris: OECD.

OECD 2005a - Organisation for Economic Co-Operation and Development (2005a): Modernising Government - The Way Forward, Paris: OECD.

OECD 2005b - Organisation for Economic Co-Operation and Development (2005b): OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, Paris: OECD.

OECD 2006a - Organisation for Economic Co-Operation and Development (2006a): Alternatives to Traditional Regulation, Working Party on Regulatory Management and Reform, Paris: OECD.

OECD 2006b - Organisation for Economic Co-Operation and Development (2006b): Risk and Regulation: Issues for Discussion, Annex 2: Risk and Regulatory Governance, OECD Working Party on Regulatory Management and Reform, Paris: OECD.

OECD 2007 - Organisation for Economic Co-Operation and Development (2007): Indicators of Regulatory Management Systems, OECD Project on Quality Indicators in Government, Working Paper 4, Paris: OECD.

Ogus, Anthony (1994): Regulation – Legal Form and Economic Theory, Oxford: Clarendon Press.

Ogus, Anthony (2007): Better Regulation – Better Enforcement, in: Weatherill, Stephen (Hrsg.): Better Regulation, Oxford/Portland: Hart Publishing, S. 107-122.

Olson, Mancur (1968): Die Logik des kollektiven Handelns – Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen: Mohr Siebeck.

OLEV – Online Verwaltungslexikon - Management und Reform der öffentlichen Verwaltung, <http://www.olev.de/>, abgerufen am 10.04.2008.

Pakt 2004 – Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Zentralverband des Deutschen Handwerks et al. (2004): Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland (2004-2007), http://www.bmbf.de/pub/ausbildungspakt_2004.pdf, abgerufen am 5.5.2008.

Pakt 2007 - Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Zentralverband des Deutschen Handwerks et al. (2007): Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland (2007-2010), <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/nationaler-pakt-fuer-ausbildung-und-fachkraeftenachwuchs-in-deutschland-2007-2010,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, abgerufen am 1.6.2008.

Parker, Christine (2000): Reinventing Regulation within the Corporation - Compliance-Oriented Regulatory Innovation, in: Administration & Society, Vol. 32 (5), S. 529-565.

Paul, Jonas (2007): Langwieriges Ringen um bessere Gesetze - Die EU-Initiative Better Regulation, CAP-Analyse, Ausgabe 2, März 2007, München: CAP.

Pollitt, Christoph/Bouckaert, Geert (2004): Public Management Reform: A Comparative Analysis, 2. Auflage, Oxford: Oxford University Press.

- Pütz, Helmut (2003): Wer engagiert sich für betriebliche Ausbildungsplätze, in: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 1/03, S. 3-4.
- Radaelli, Claudio M. (2004): The Diffusion of Regulatory Impact Analysis - Best Practice or Lesson-Drawing, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 43 (5), S. 723-747.
- Radaelli, Claudio M. (2005): Diffusion without Convergence: How Political Context shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment, in: *Journal of European Public Policy*, Vol.12 (5), S. 924-943.
- Radaelli, Claudio M./De Francesco, Fabrizio (2007): *Regulatory Quality in Europe. Concepts, Measures and Policy Processes*, Manchester/New York: Manchester University Press.
- Radaelli, Claudio M. (2007a): Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda?, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 14 (2), S. 190–207.
- Radaelli, Claudio M. (2007b): Towards Better Research on Better Regulation, Paper delivered to the Advanced Colloquium on Better Regulation, Centre for Regulatory Governance, University of Exeter, 25-25 January 2007.
- Rahmsdorf, Detlev W./Schäfer, Bernd (1980): Ökonomische Analyse des Rechts – ein Gegen-trend, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): *Verrechtlichung – Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse*, Königstein/Ts.: Athenäum Verlag, S. 94-108.
- Reichard, Christoph (2006): Öffentliche Dienstleistungen im gewährleistenden Staat, in: GÖW (Hrsg.): *Öffentliche Dienstleistungen für die Bürger – Wege zu Effizienz, Qualität und günstigen Preisen*, Symposium der GÖW 2005; Berlin 2006.
- Rhodes, R.A.W. (1991) Interorganizational Networks and Control: A Critical Conclusion, in Kaufmann Franz-Xaver (Hrsg.): *The Public sector – Challenges for Coordination and Learning*, Berlin/New York: De Gruyter, S. 525-534.
- Richards, Kenneth R. (2000): Framing Environmental Policy Instrument Choice, in: *Duke Environmental Law & Policy Forum*, Vol. 10 (2), S. 221-285.
- Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik (1996): *Neue Institutionenökonomik – Eine Einführung und kritische Würdigung*, Tübingen: J. C. B. Mohr.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2003): *Ermittlung von Tax Compliance Costs – Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Finanzen*, RWI: Essen.
- Sandler, Todd (1992): *Collective Action – Theory and Application*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Scharpf, Fritz W. (1973): Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: ders. (Hrsg.): *Planung als politischer Prozess – Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 73- 113.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 Jg. (4), S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1989): Politische Steuerung – ein Diskussionsbeitrag, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 30. Jg. (1), S. 10-21.
- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32. Jahrgang (4), S. 621-634.
- Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (2004): *Verbände in der Bundesrepublik – Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.

- Seibel, Wolfgang (1983): Abschied vom Recht – eine Ideologie?, in: Voigt, Rüdiger: Abschied vom Recht, 1. Auflage, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 134-175.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2001): Regulierte Selbstregulierung als Element verwaltungsrechtlicher Systembildung, in: Berg, Wilfried/ Fisch, Stefan et al. (Hrsg.): Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaats, Die Verwaltung, Beiheft 4, Berlin: Duncker & Humblot, S. 253-271.
- Schneider, Volker (1992): Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung. Das Beispiel des Chemikaliengesetzes, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden: Nomos, S. 111-134.
- Scholz, Rupert/Aulehner, Josef (1998): Umweltstrategien im Verpackungsrecht – Mehrwegquote, Zwangspfand oder Lizenzierung?, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (2002): Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens, Endbericht im Auftrag des Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und der Medien, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Nr. 10.
- Schuppert, Gunnar Folke (1990): Recht als Steuerungsinstrument: Grenzen und Alternativen rechtlicher Steuerung, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Jens Joachim (Hrsg.): Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderungen, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 73-84.
- Schuppert, Gunnar Folke (1999): Zur notwendigen Neubestimmung der Staatsaufsicht im verantwortungsteilenden Verwaltungsstaat, in: ders. (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung und "schlankem" Staat: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, Baden-Baden: Nomos, S. 299-329.
- Schuppert, Gunnar Folke (2001): Das Konzept der regulierten Selbstregulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft, in: Berg, Wilfried/ Fisch, Stefan et al. (Hrsg.): Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaats, Die Verwaltung, Beiheft 4, Berlin: Duncker & Humblot, S. 201- 252.
- Schuppert, Gunnar Folke (2003): Staatswissenschaft, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke (2004): Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, WZB-Mitteilungen, Heft 104, Juni 2004.
- Schuppert, Gunnar Folke (2005): Der Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit, in: ders. (Hrsg.): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Schriften zur Governance-Forschung, Band 2, Baden-Baden: Nomos, S. 11-52.
- Schuppert, Gunnar Folke (2006): Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, in: ders. (Hrsg.): Governance-Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Schriften zur Governance-Forschung, Band 1, 2. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 371-469.
- Scott, Colin (2004): Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State, in: Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (Hrsg.): The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms in the Age of Governance, Cheltenham: Edgar Elgar, S. 145-174.
- Simon, Herbert (1955): A Behavioural Model of Rational Choice, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 69 (1), S. 99-118.
- Simonis, Georg (1992): Forschungsstrategische Überlegungen zur politischen Techniksteuerung, in: Grimmer, Klaus et al. (Hrsg.): Politische Techniksteuerung, Opladen: Leske & Budrich, S. 13-50.

Smeddinck, Ulrich/Tils, Ralf (2002): Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, Baden-Baden: Nomos.

Söllner, Fritz (2002): Die Selbstverpflichtung als umweltpolitisches Instrument, In: Wirtschaftsdienst, 82. Jg. (8), S. 478 – 485.

Sparrow, Malcolm K. (2000): The Regulatory Craft – Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance, Washington: Brookings Institution Press.

Spies, Rainer (1994): Von der Kooperation in der Abfallpolitik zur staatlich flankierten Selbstorganisation: Das Duale System, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2/1994, S. 267-302.

SPD 1994 - Sozialdemokratische Partei Deutschlands (1994): Protokoll Wahlparteitag Halle 22. Juni 1994, Bonn: SPD.

SPD 1996 - SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (1996): Politik ohne Jugend. Keine Chance für die Zukunft, Bonn: SPD.

SPD 1998 - Sozialdemokratische Partei Deutschlands (1998): Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998, Bonn: SPD.

SPD 2003a – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2003a): Parteitag der SPD in Bochum 17.-19. November 2003 - Beschlüsse, Berlin: SPD.

SPD 2003b – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2003b): Außerordentlicher Parteitag der SPD in Berlin 01. Juni 2003 – Beschlüsse, Berlin: SPD.

SPD/Grüne 1998 – Sozialdemokratische Partei Deutschlands/Bündnis 90/Die Grünen (1998): Aufbruch und Erneuerung. Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, 20.10.1998, Bonn.

SPD/Grüne 2002 - Sozialdemokratische Partei Deutschlands/ Bündnis 90/Die Grünen (2002): Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/ Die Grünen, 16.10.2002, Berlin.

SRW 1998 – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998): Jahresgutachten 1997/98 - Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion - Orientierungen für die Zukunft, Wiesbaden: SRW.

Stigler, George J. (1971): The Theory of Economic Regulation, In: Bell Journal of Economics and Management Sciences, Vol. 2 (1), S. 3-21.

Streeck, Wolfgang (1994): Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?, in: ders. (Hrsg.): Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 7-34.

Streeck, Wolfgang (1999): Korporatismus in Deutschland: Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Frankfurt a. M.: Campus.

Streeck, Wolfgang (2003): No Longer the Century of Corporatism. Das Ende des "Bündnisses für Arbeit", MPIfG Working Paper 03/4, Mai 2003.

Sunstein, Cass R. (1990): Paradoxes of the Regulatory State, in: The University of Chicago Law Review, Vol. 57 (2), S. 407-441.

Sunstein, Cass R. (2007): Gesetze der Angst – Jenseits des Vorsorgeprinzips, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

TEP 2007 - The Evaluation Partnership (2007): Evaluation of the Commission's Impact Assessment System, Final Report im Auftrag des Generalsekretariats der Europäischen Kommission, London: The Evaluation Partnership.

Teubner, Gunther (1985): Verrechtlichung – Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege, in: Kübler, Friedrich (Hrsg.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 1. Auflage, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 289-334.

Teubner, Gunther (1986): The Transformation of Law in the Welfare State, in: ders. (Hrsg.): Dilemmas of Law in the Welfare State, Berlin/ New York: De Gruyter, S. 3-10.

Teubner, Gunther/Wilke, Helmut (1980): Dezentrale Kontextsteuerung im Recht intermediärer Verbände, in Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Verrechtlichung – Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse, Königstein/Ts.: Athenäum Verlag, S. 46-62.

Töller, Annette Elisabeth (2007): Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderung staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, 48 (1), Wiesbaden: VS Verlag, S. 66–96

Treiber, Hubert (1989): Regulative Politik in der Krise?, in: ders. (Hrsg.): Vollzugskosten des Rechtsstaates, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

Troge, Andreas (1999): Regulierungs- und Deregulierungsbedarf im internationalen und nationalen Abfallrecht aus Sicht der Umweltpolitik, in: Klett, Wolfgang et al. (Hrsg.), Deregulierung im Abfallrecht: Druckschrift zu den 7. Kölner Abfalltagen, Köln: Gutke, S. 1–16.

UBA 1999 – Umweltbundesamt (1999) (Hrsg.): Selbstverpflichtungen und normersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berichte 5/99, Berlin: Erich Schmidt Verlag.

UBA 2001 – Umweltbundesamt (2001): Ökologische Lenkungswirkung bei einer Pflichtbefragung von Einweg-Getränkeverpackungen, Bericht des UBA, Berlin: UBA.

Veit, Sylvia (2005): Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen?, FoJuS Diskussionspapier 3/2005.

Veit, Sylvia (2008): Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden, in: Der Moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 01/2008, S. 73-98.

Vogel Steven K. (1996): Freer Markets, More Rules – Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries, Ithaca/London: Cornell University Press.

Voigt, Rüdiger (1983): Regulatives Recht im Wohlfahrtsstaat, In: ders. (Hrsg.): Abschied vom Recht?, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 19-49.

Voigt, Rüdiger (1995a): Der kooperative Staat – Krisenbewältigung durch Verhandlung?, in: ders. (Hrsg.): Der kooperative Staat – Krisenbewältigung durch Verhandlung, Baden-Baden: Nomos, S. 11-29.

Voigt, Rüdiger (1995b): Der kooperative Staat – Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus, in: ders. (Hrsg.): Der kooperative Staat – Krisenbewältigung durch Verhandlung, Baden-Baden: Nomos, S. 33.-77.

Walkenhaus, Ralf (2006): Entwicklungslinien moderner Staatstätigkeit - Konzeptionalisierungsprobleme des Staatswandels, in: Walkenhaus, Ralf/Machura, Stefan et al. (Hrsg.): Staat im Wandel, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 17-62.

Weatherill, Stephen: The Challenge of Better Regulation, in: ders. (Hrsg.): Better Regulation, Oxford/Portland: Hart Publishing, S. 1-17.

Wegrich, Kai (2005): Stereotypes of (De)Regulation: How easy Answers to Complex Problems create poor Policies, in: Risk & Regulation: CARR Review No. 9 Summer 2005, S. 4, London: LSE.

Wegrich, Kai et al. (2005): Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Wegrich, Kai (2007): The Administrative Burden Reduction Policy Boom: in Europe. Accelerated Policy Learning, Blind Copying or Bureaucratic Politics? Papier für die EGPA Conference 2007, Madrid.

Wegrich, Kai (2008): Moderne Regulierung in der Diskussion. Eine internationale Literaturstudie, unveröffentlichte Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Berlin: Rand Europe.

Weßels, Bernhard (1999): Die deutsche Variante des Korporatismus, in: Max Kaase/Günther Schmid (Hrsg.), Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Edition Sigma, 1999, S. 87-113.

Wiener, Jonathan B. (2006): Better Regulation in Europe, in: Holder, Jane/ O'Conneide, Colm (Hrsg.): Current Legal Problems, Vol. 59, Oxford: Oxford University Press, S. 447-518.

Wildavsky, Aaron B. (1972): The Self-Evaluating Organization, in: Public Administration Review, Vol. 32 (5), S. 509-520.

Wildavsky, Aaron B. (1984): The Politics of the Budgetary Process, 4. Auflage, Boston: Little Brown.

Wildavsky, Aaron B. (1987): Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis, Reprint, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Wilke, Helmut (1983): Entzauberung des Staates: Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein/Ts.: Athenäum-Verlag.

Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen: J. C. B. Mohr.

Wittkämper, Gerhard W. (1982): Bürokratieüberwälzung - Begriff, Problem- und Streitstand, in: Dickertmann, Dietrich/König, Herbert/Wittkämper, Gerhard W. (Hrsg.): Bürokratieüberwälzung: Stand, Ursachen, Folgen und Abbau; WIÖD-Fachtagung am 26.11.1981 in Bonn, Regensburg: Verlag Recht, Verwaltung, Wirtschaft, S. 3-14.

Zeitungsartikel und Online-Zeitungen

Der Spiegel (1988): Umwelt: Töpfers "zweitbeste Lösung", Ausgabe 37/1988 vom 12.9.1988, S. 116-117a.

Die Zeit (1988): Damm gegen Plastikflut - Bonn hat ein Pfand für Kunststoffflaschen beschlossen, Ausgabe 38/1988 vom 16.09.1988, S. 27.

Manager Magazin (2004): Ausbildungspakt: "Kein schlüpfriges Niveau", 14.06.2004, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/mittelstand/0,2828,304104,00.html>, abgerufen am 2.6.2008.

Spiegel Online (2003a): Ausbildungsplatzumlage – Schröder will Light-Version, 12. November 2003, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,273673,00.html>, abgerufen am 1.6.2008.

Spiegel Online (2003b): Ausbildungsplatzabgabe vor dem Aus, 23.12.2003, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,279574,00.html>, abgerufen am 3.6.2008.

Spiegel Online (2003c): Streit über Ausbildungsplatzabgabe - Clement legt sich mit Schröder an, 10. November 2003, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,273381,00.html>, abgerufen am 3.6.2008.

Spiegel Online (2004a): Opposition befürchtet bürokratisches Monster, Spiegel Online, 1.4.2004, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,293546,00.html>, abgerufen am 29.5.2008.

Spiegel Online (2004b): Ausbildungsplatzabgabe - Münzfefering deutet Ausnahmen an, 15.04.2004, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,295340,00.html>, abgerufen am 1.6.2008.

Spiegel Online (2004c): Ausbildungsplatzabgabe – Absage an Schröder, 18.2.2004, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,286837,00.html>, abgerufen am 30.5.2008.

SZ – Süddeutsche Zeitung Online (2004): Nach dem Führungswechsel: SPD macht mit Ausbildungsplatzabgabe Ernst, 22.03.2004, <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/894/28866/>, abgerufen am 1.6.2008.

Internetquellen

<http://www.bankenverband.de>

<http://www.bda.de>

<http://www.bdi-online.de>

<http://www.bibb.de>

<http://www.bmbf.bund.de>

<http://www.bmj.bund.de>

<http://www.bmu.bund.de>

<http://www.bmwi.bund.de>

<http://www.bundesrecht.juris.de>

<http://www.bve-online.de>

<http://de.nielsen.com>

<http://www.destatis.de>

<http://www.deutsche-boerse.com>

<http://www.dgb.de>

<http://www.dihk.de>

<http://www.din.de>

<http://dip.bundestag.de>

<http://www.getraenke-einzelhandel.com>

<http://www.hde.de>

<http://www.kjm-online.de>

<http://www.lebensmittelhandel-bvl.de>

<http://www.oecd.org>

<http://www.olev.de>

<http://www.presserat.de>

<http://www.schulministerium.nrw.de>

<http://www.spd.de>

<http://www.wafg.de>

Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

In dieser Reihe erschienen:

- Band 1** Denker, Philipp: Alternative Regulierungsansätze im Kontext der Better Regulation Agenda : eine Analyse von Konzepten, Potenzialen und Erfolgsfaktoren von Regulierung im Schatten staatlicher Hierarchie / Philipp Denker. - 124 S.
2008 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-25301
- Band 2** Kroll, Alexander: Das Standardkosten-Modell und dessen Beitrag zum Bürokratieabbau : eine Analyse der Einführungsphase der Bürokratiekostenmessung in Deutschland / Alexander Kroll. - 136 S.
2008 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-25316