

Bessere Regulierung – Anspruch und Realität

Martin Lodge | Die Suche nach «besserer Regulierung» oder «besserer Gesetzgebung» ist ein gut etablierter Bestandteil der Diskussion zur Verwaltungsreform. Der vorliegende Beitrag befasst sich zuerst mit unterschiedlichen Problemen der Gesetzgebung und Regulierung, um so die Dimensionen und Instrumente der Agenda der «besseren Regulierung» zu diskutieren. Das Feld der «besseren Regulierung» hat sich selbst als ein Politikfeld mit seinen eigenen Moden, Initiativen und Grundeinstellungen etabliert. Aufgrund von Konflikten über die Ziele der «besseren Regulierung» kann es allerdings niemals zu einem stabilen Politikansatz kommen.

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Wo setzt bessere Regulierung an?
 - 2.1 Probleme bei der Entwicklung von Standards
 - 2.2 Probleme im Vollzug
 - 2.3 Probleme des Verwaltungsaufwands
- 3 Kein gemeinsames Ziel
- 4 Was ist möglich?
- 5 Schlussfolgerungen

1 Einleitung

Die Suche nach dem heiligen Gral der besseren Gesetzgebung, in OECD-Sprache auch «regulatory policy» genannt, ist ein inzwischen gut etablierter Bestandteil nationaler Regierungsprogramme (OECD 2002, BRTF 2004, Lodge 2005, Yeung 2013, Baldwin 2010, OECD 2015). Welche Regierung möchte nicht ihre Wirtschaft und ihre Bürger von der Last der Bürokratie befreien und somit auch vermeiden, als Störenfried wirtschaftlicher Aktivitäten angesehen zu werden? Gleichzeitig will auch keine Regierung mit dem Vorwurf konfrontiert werden, sie sei nicht am Schutz ihrer Bevölkerung vor Gefahren interessiert: Wenn Risiken in den Medien hochgekocht werden, dann folgt bald die Pawlowsche Reaktion der Politik und Verwaltung, nämlich die Ankündigung und Durchsetzung von Gesetzen und Regeln, um so Reaktionsfähigkeit zu beweisen.

Initiativen zur besseren Gesetzgebung und Regulierung finden in einem politischen Spannungsfeld statt. Es ist daher nicht erstaunlich, dass sich bessere Regulierung selbst als ein Politikfeld profiliert hat, das durch unterschiedliche Moden, Initiativen und Grundeinstellungen gekennzeichnet ist. Dies bedeutet, dass es niemals *einen* Politikansatz der besseren Regulierung geben kann, sondern dass der Konflikt, was bessere Regulierung bedeutet, ein ständiger Begleiter aller Reformbemühungen sein wird. Anders ausgedrückt: Jede Bemühung,

Regulierung oder Gesetze zu verbessern, wird sich unausweichlich der Kritik aussetzen müssen, dieser Ansatz reiche nicht aus.

Im vorliegenden Beitrag wird dieses Argument auf zwei Ebenen entwickelt. Zuerst sollen die Dimensionen der «better regulation»-Debatte an verschiedenen Problemen der Gesetzgebung und Regulierung charakterisiert werden. Danach wird aufgezeigt, dass sich die Ziele der «better regulation»-Agenda sehr unterscheiden. Die «better regulation»-Agenda mag sich deswegen zwar durch kurzfristigen Enthusiasmus für neue Methoden der besseren Regulierung und besseren Gesetzgebung in den Vordergrund schieben, allerdings führen Konflikte darüber, was besser bedeutet, dazu, dass es niemals zu einem stabilen Politikansatz der besseren Regulierung kommen kann.

2 Wo setzt bessere Regulierung an?

Was also versucht «regulatory policy» oder die «better regulation»-Agenda zu erreichen? Zum einen geht es um die Entwicklung eines Ansatzes, der die Gesetzgebung und die Regelsetzung in der Verwaltung beeinflussen soll, um so die Effektivität zu erhöhen. Generell handelt es sich bei «better regulation» um einen prozeduralen Ansatz, der Entscheidungsprozesse beeinflussen will, um so eine bessere Qualität zu erhalten. Man spricht daher auch von «meta-regulation». Die «better regulation»-Agenda befasst sich mit drei zentralen Problemen der Gesetzgebung und Regulierung (siehe auch Lodge/Wegrich, 2012, 196 – 210).

2.1. Probleme bei der Entwicklung von Standards

Das erste Problem ist die Entwicklung von Standards. Es geht hier um Fragen, worum es eigentlich geht, wie das Problem definiert ist und wie viel Freiraum die Regel in der Anwendung zulässt. Die typische Kritik an schlechter Regulierung ist, dass Gesetze nicht flexibel genug sind, dass sie teure und veraltete Technologien vorschreiben, dass sie zu lang und zu komplex sind, und dass die Kosten der Compliance höher sind als der Nutzen. Die Wahl von suboptimalen Standards kann aus unterschiedlichen Gründen erfolgen, sei es weil Industrien bestimmte Absicherungen erwarten, sei es, weil die Politik nach sichtbaren Aktivitäten verlangt, oder sei es, weil technologischer Wandel bestehende Gesetze in Frage stellt.

Ein Ansatz, um eine bessere Abwägung von unterschiedlichen Strategien zu erlauben, ist das «regulatory impact assessment» (RIA). Unterschiedliche Alternativen (inklusive der Option, nichts zu machen) werden bewertet und die optimale Strategie gewählt (Radaelli/Meuweuse 2010, Wegrich 2011). RIA erreichen so unterschiedliche Ziele: Sie können als Mittel der Kontrolle gesehen werden (da sie die Akteure zwingen, die Kosten und Nutzen unterschiedlicher Ansätze abzuwägen), sie verlangen eine erhöhte Informationsbasis zur Entscheidungsfindung,

und sie machen Regulierung transparenter. Externe Akteure wie das Parlament können so besser an Debatten über Regulierung teilnehmen.

Das RIA hat sich als attraktives Mittel der Verwaltungsreform durchgesetzt. Das muss allerdings nicht viel über dessen Effektivität im Einzelfall aussagen. Erstens besteht das Problem des Timings, wann das RIA durchgeführt und in den Entscheidungsprozess eingebracht wird. Wird das RIA spät im Prozess entwickelt, dann ist es meistens schon zu spät, und die wichtigsten Entscheidungen sind schon getroffen. Wählt man einen früheren Zeitpunkt, dann fehlen wichtige Informationen. Die Basis für Entscheidungen steht so auf einer eher unsicheren Evidenzgrundlage. Es kommt auch darauf an, wer das RIA durchführt. Sind es die gleichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die am Gesetz arbeiten, dann besteht das Problem, dass es keine kritische Distanz zwischen Politikentwicklung und Ex-ante-Evaluation gibt. Wählt man externe Experten, dann besteht das Problem des «loose coupling»: Die Produktion des RIA ist zu weit von der Produktion des Gesetzes entfernt. Weiter gibt es auch Problem der Methode. Wählt man «harte» quantitative Indikatoren, so besteht die Gefahr, wichtige, eher qualitative Aspekte zu vernachlässigen, und es besteht die Gefahr, dass es zu einer fragwürdigen Handhabung der Kosten-Nutzen-Kalkulation kommt. Schnell wird nach einer Kennzahl gesucht, um einen Vorschlag zu verteidigen und zu forcieren, anstatt die Qualität der Kalkulationen der Kennzahl in Frage zu stellen. Es bestehen ausserdem Fragen der Abwägung: Zumeist sind die kurzfristigen Kosten einer Massnahme besser zu kalkulieren als der eher unsichere langfristige Nutzen eines Vorhabens. Es ist auch eine Designfrage, wie genau das RIA sein kann. Präzise Kalkulationen sind eher für klare und gut definierte Politikfragen angebracht. Je breiter die Gesetzgebung und der Rahmen, desto problematischer wird die Kalkulation des potenziellen Gewinns und der potenziellen Kosten (siehe auch Baldwin 2010).

RIA bringen auch das Problem mit sich, dass sie den Entscheidungsprozess verlangsamen und möglicherweise Botschaften entwickeln, die nicht den Präferenzen des Ministers entsprechen. Man könnte daher sagen, dass RIA besonders gut sind, wenn es um unwichtige Problem geht. Je politisch wichtiger das Problem, desto unwichtiger ist das RIA. Parlamente sind auch nicht gerade enthusiastische Konsumenten von RIA. Hier spielen RIA meistens eine Rolle, um als Argumentationshilfe für bestehende Konflikte herzuhalten, anstatt selbst die Debatte zu gestalten.

Da sich RIA als eine eigene Bürokratie erwiesen haben, ist es in den letzten Jahren zu einer neuen Mode gekommen, um den politischen Wunsch nach De-regulierung zu artikulieren: die Idee des «one on, one out», die sich inzwischen zu einem «one in, two out» und sogar «one in, three out» entwickelt hat (im Folgenden deswegen «one in, x out»). Mit dieser Methode muss für jede neue Regel eine alte Regel abgeschafft werden, entweder im Sinne von Massnahmen

oder im Sinne von Compliance-Kosten. Die zusätzlichen Kosten einer neuen Massnahme müssen durch eine Reduktion der Kosten bestehender Regeln und Gesetze ausgeglichen werden. Dadurch soll der Bestand an Regulierung kontrolliert und die Tendenz, immer mehr zu regulieren, gestoppt werden, da ja alte «geliebte» Regeln zu Grabe getragen werden müssen.

Diese Methode ist eine Negierung der abwägenden Kalkulationen, welche gute RIA charakterisieren sollen. Hier geht es also weniger um die Qualität der einzelnen Initiative, sondern um die Vermeidung von mehr Regulierung (innerhalb des Portfolios eines Ministeriums und nicht innerhalb eines Politikfeldes oder gar im Sinne von reduzierter Regulierungsintensität gegenüber den Adressaten der Regulierung). Ist das RIA daher interessiert, den Flow an Regulierung zu kontrollieren und zu beeinflussen, so geht es bei «one in, x out» sowohl um den «Stock» (im Sinne von Bestand) und Flow an Regulierung. Die Einfachheit dieser Vorgehensweise scheint daher besonders attraktiv zu sein, doch ist diese Methode auch mit vielen Problemen behaftet. Ein Problem ist, dass bestimmte Ausnahmen immer wieder geschaffen werden müssen. Manche Ministerien haben einen grossen Pool an veralteten Regeln, in anderen Gebieten kann die Suche nach potenziellen Opfern eher problematisch werden, da es zu Konflikten zwischen unterschiedlichen Schwerpunkten kommen könnte.

Die geübte Verwaltung kann durch das Trennen und Zusammenführen von Regeln den Stock durchaus verändern, ohne irgendeine inhaltliche Veränderung vorzunehmen. Dies kann auch durch Ad-hoc-Rekalkulationen der Compliance-Kosten geschehen. Insbesondere braucht die Regel «one in, x out» eine Basis. Also sollten Verwaltungen eine gute Einsicht in den «regulatory stock» haben. Erfahrungen mit «administrative simplification», die auf das Reduzieren der Regeldichte durch das Abschaffen von veralteten Regeln zielen, zeigen, dass diese Untersuchung des Stock kostet. Zum einen kann man sicherlich Regeln abschaffen, die im modernen Leben einfach sinnlos sind (z. B. Exportregeln für Länder, die nicht mehr existieren). Zum anderen ist der Verwaltungsaufwand für das Abschaffen von Regeln auch nicht kostenfrei und potenziell höher als der Nutzen, der durch die Aufhebung lange vergessener Regeln entsteht. In diesem Sinne können vergessene und sinnlose Regeln zu Zombies werden, die die heutige Verwaltung durch zusätzlichen Aufwand quälen.

Das Reflektieren über den bestehenden Stock ist auch nicht einfach. In Grossbritannien wurde die «red tape challenge» durchgeführt, mit dem Ziel durch Crowdsourcing und durch inter-ministerielle Diskussionen die Kosten der Regulierung zu senken (Lodge/Wegrich 2015). Das Crowdsourcing führte nicht zu besonders informativen Antworten (es gab viel Bürokratieschelte). Der Haupttenor war zudem die Befürwortung von entweder mehr Regulierung oder die Anpas-

sung von Regulierungen aufgrund von besonderen Interessen. Crowdsourcing über den Bestand der Regulierung bringt daher das Problem mit sich, die wenigen qualitativ hochwertigen Beiträge zu erkennen. Symbolisch ist daher «one in, x out» politisch wertvoll (jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt). Der Ansatz ist aber mit sehr vielen Problemen behaftet, da er eine Präzision vorgibt, die nicht gegeben ist und sich auch nicht mit Fragen der Qualität befasst.

Eine etwas leichtere Vorgehensweise ist die Entwicklung von Prinzipien der besseren Regulierung. Hier sollen bestimmte Grundsätze wie Transparenz (einfache Sprache, um die Verständlichkeit zu fördern), Proportionalität (die Strafen entsprechen den Schäden), gezielte Vorgehensweise (es sollen wenig Unschuldige betroffen sein), «accountability» (der Entscheidungsprozess folgt den prozeduralen Regeln) und Konsistenz (mit anderen Gesetzen) den Entscheidungsprozess begleiten und beeinflussen.

Diese Prinzipien sind durchaus berechtigt. Aber sie lassen auch die wichtigen Fragen offen: Was passiert, wenn die unterschiedlichen Prinzipien kollidieren? Ein Beispiel soll hier genügen. Das britische Kampfhundegesetz von 1991 wurde lange als schlechtes Gesetz dargestellt. Allerdings kann man nicht sagen, dass dieses Gesetz wirklich gegen die Prinzipien der besseren Regulierung verstossen hat. Insbesondere zeigt das Gesetz auch Probleme mit diesen Prinzipien auf: Ein Ansatz, der auf Hundetypen und -rassen zielt, ist immer dem Vorwurf ausgesetzt, nicht zielgenau zu sein. Um zielgenau zu sein, braucht es aber Technologien (wie Verhaltenstests), die selbst eine hohe Fehlerquote haben, komplex in ihrer Anwendung sind und einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Hier entstehen offensichtlich Konflikte zwischen den verschiedenen Einzelprinzipien (wie Transparenz und Zielgenauigkeit), und es ist nicht klar, welches Prinzip Vorrang haben soll. Mit anderen Worten: Prinzipien der besseren Regulierung geraten schnell zu inhaltslosen Schlagwörtern.

Dem Problem von schlechten Standards kann auch teilweise mit «sunsetting» oder andere Review-Mechanismen begegnet werden. Die Idee ist hier, dass Regeln und Gesetze nach einer bestimmten Zeit auf ihre Relevanz geprüft werden oder die Geltungsdauer abläuft. Das Problem dieser Ansätze ist das fehlende Interesse der wenig betroffenen Bevölkerung. Nur Sonderinteressen sind an der Fortführung (oder am Wegfall) von Regeln interessiert. Dies bedeutet, dass «sunsetting» und andere Review-Mechanismen das Problem des «capture» (dominanter Einfluss gut organisierter Interessengruppen auf die Regulierung) erhöhen anstatt senken.

2.2. Probleme im Vollzug

Ein anderes Gebiet schlechter Gesetzgebung betrifft den Vollzug. Hier ist das Problem meistens, dass die Inspektionen zu komplex sind, die Strafen nicht den Pro-

blemen angepasst sind oder die Inspektionsdichte nicht die Risiken reflektiert, die reguliert werden sollen. Die «better regulation»-Agenda hat hier insbesondere die Idee der risikobasierten Regulierung befürwortet (Black 2005, Black/Baldwin 2010, Baldwin/Black 2016). Demnach sollen sich die Dichte und Intensität von Inspektionen am Risikoprofil des betroffenen Unternehmens ausrichten. Die Idee ist deshalb sehr attraktiv. Es ist unmöglich, alle möglichen Bedürfnisse nach Inspektion zu befriedigen. Daher ist ein rationales Vorgehen, das Prioritäten setzt, durchaus plausibel. Auch hier sind die Probleme fundamental. Risikobasierte Regulierung soll sich nach den funktionalen Risiken richten, aber natürlich weiss jeder Regulierer, dass manche Risiken publikumswirksamer sind als andere. Daher werden bei jeder Kalkulation der Prioritätensetzung neben den wirklichen Risiken auch die Risiken kalkuliert, ob bestimmte Probleme die Schlagzeilen bestimmen werden.

Aber auch ohne diese politische Komponente ist die risikobasierte Regulierung problematisch. Zum einen braucht es eine ständige Lernbereitschaft, um Risiken ständig neu zu kalkulieren und um so nicht neue oder wachsende Risiken zu ignorieren. Das andere Problem ist auch, dass «low hanging risks» allein keine systematischen Probleme erzeugen, aber dass sie in ihrer Summe durchaus zu einem Problem werden können. Auch hierauf hat die risikobasierte Regulierung keine Antwort. Ein weiteres Problem ist, dass diese Art von Regulierung vermutlich auch die Qualität der Compliance verringert. Wissenschaftliche Arbeiten haben gezeigt, dass Compliance nicht ein Ergebnis von Lehrbüchern und dem Studium von Regeln ist, sondern meistens (gerade bei kleinen Unternehmen) durch die Interaktion mit Inspektoren entsteht (Fairman/Yapp 2005). Unternehmen lernen durch die Inspektion. Mit risikobasierter Regulierung und einer Verringerung der Kommunikation zwischen Low-Risk-Unternehmen und Verwaltung werden diese Lerneffekte eliminiert. Die Finanzkrise hat auch wichtige Einsichten für die risikobasierte Regulierung gebracht: Es war hier nicht nur die Frage, was für Indikatoren verwendet werden müssen, um eine gute Einsicht in das Profil einer Finanzinstitution zu bekommen (was in der Zwischenzeit zu einer feineren Analyse geführt hat). Es besteht vielmehr auch das Problem, wie Fragen des «conceptual capture» vermieden werden können. «Conceptual capture» ist das Problem, dass Regulierer und Regulierte die gleichen Ansichten teilen und somit nicht in der Lage sind, bestimmte kritische Aspekte zu hinterfragen, wie zum Beispiel, ob regulierte Unternehmen in der Lage sind, ihre Risiken zu managen, und auch motiviert sind, dies zu tun.

2.3. Probleme des Verwaltungsaufwands

Der dritte Aspekt der schlechten Regulierung betrifft die Frage des Verwaltungsaufwands. Schlechter Regulierung oder Gesetzgebung wird demnach nachgesagt, dass der Aufwand zum Ausfüllen von Formularen zu hoch ist und somit wirt-

schaftliche Produktivität erdrückt wird. Dieses Problem soll durch das «standard cost model» gelöst werden (Wegrich 2009). Dem Beispiel der Niederlande folgend soll der Verwaltungsaufwand jedes Jahr um einen bestimmten Zielwert reduziert werden (es geht daher nicht um das Ziel der Regulierung, sondern um die Informationspflichten). Das Resultat ist ein Anstieg des Bruttosozialprodukts. Das Problem mit dem «standard cost model» ist auch hier das Gaming. Die Verwaltungskosten der Informationspflichten werden ex post immer wieder neu kalkuliert, um so jede Art von Benchmark zu treffen. Bessere Regulierung und bessere Gesetzgebung versuchen Probleme zu beseitigen, die das tägliche wirtschaftliche und soziale Leben betreffen. Das Politikfeld ist deswegen keineswegs von trivialer Bedeutung. Allerdings ist das Politikfeld durch Probleme seiner Instrumente behaftet. Es fehlt eine bessere Regulierung der «better regulation»-Agenda.

3 Kein gemeinsames Ziel

Ein weitaus grösseres Problem der Agenda der besseren Regulierung/Gesetzgebung ist, dass es kein gemeinsames Ziel gibt. Man kann vier unterschiedliche Bereiche unterscheiden, die die Diskussion prägen:

- Bessere Entscheidungen durch bessere Information: In diesem Bereich geht es hauptsächlich um verbesserte Informationsgrundlagen, um somit bessere Entscheidungen zu treffen. RIA sind hauptsächlich dazu da, die Beweislage für unterschiedliche Optionen aufzuzeigen, um somit politischen Entscheidungen (und der öffentlichen Meinung) behilflich zu sein. Diese Version wird oft von Cass Sunstein (2002) vertreten.
- Deregulierung durchsetzen: Das Ziel besteht darin, durch Mechanismen der Metaregulierung Einfluss auf die eigentliche Regulierung zu nehmen, sei es durch quantifizierte Ziele, die einen Druck auf die Kosten der Regulierung ausüben, sei es durch das Gebot, Informationspflichten zu senken, oder sei es durch das Verlangen nach weniger Regulierung, bevor neue Vorhaben verwirklicht werden können.
- Bessere Professionalität erreichen: In diesem Bereich geht es nicht um mehr Information oder Deregulierung, sondern um das Erreichen einer verbesserten Kommunikation innerhalb der Welt der Regulierung und Gesetzgebung. Es geht hier also um den Austausch über verschiedene Optionen. Zum Beispiel: Risikobasierte Regulierung könnte als eine Methode gesehen werden, um innerhalb von Vollzugsbehörden eine Diskussion zu provozieren, die sich an den Zielen des Vollzugs und der Prioritätensetzung ausrichtet.
- Mehr Irritation schaffen: In diesem Bereich geht es hauptsächlich darum, existierende Routinen zu stören, um Innovation und alternativem Denken eine Chance zu geben.

Es ist offensichtlich, dass diese unterschiedlichen Ziele nicht kompatibel sind. Es ist nicht möglich, bessere Kontrolle mit weniger Regulierung zu verbinden. Es ist daher auch keine Überraschung, dass die unterschiedliche Methoden der besseren Regulierung sich nicht besonders lang der Popularität erfreuen: Neue Moden werden enthusiastisch akzeptiert, aber bald schon brechen Konflikte über die unterschiedlichen Ziele auf. Die automatische Enttäuschungseffekte führen dann schon bald zu einem Suchen nach einer neuen Mode. In anderen Worten: Da bessere Regulierung durch unterschiedliche Ziele gekennzeichnet ist, führt es zu einem ständigen Suchen nach einer besseren Lösung. In diesem Sinne kann bessere Regulierung auch als schlechte Regulierung charakterisiert werden. Statt Stabilität existiert ständige Instabilität.

4 Was ist möglich?

Bislang ist nicht viel Positives über bessere Regulierung festgestellt worden. In diesem letzten Abschnitt soll daher gefragt werden, was möglich ist, um zu einer besseren Gesetzgebung und Regulierung zu kommen. Es werden vier Themen diskutiert: Technologie, Methoden, Beteiligung und Aufmerksamkeit.

Technologieorientierte Ansätze verfolgen die Hoffnung, dass sich die Informationskosten der Regulierung durch neue, IT-gestützte Plattformen erheblich senken. Big Data und das Zusammenwirken von unterschiedlichen automatischen Datenquellen sollen Regulierern die Möglichkeit geben, besser über unterschiedliche Unternehmen Bescheid zu wissen und die schwarzen Schafe zu identifizieren. Das Problem mit der Hoffnung auf Big Data ist, dass wissenschaftliche Studien bislang festgestellt haben, dass es trotz guter Datenlage fast unmöglich ist, ein Modell zu entwickeln, das Fehler wirklich vorhersagen kann. Komplexe Organisationen produzieren Daten in einer Masse, die selbst die besten selbstlernenden Algorithmen vor Fragen stellen (Griffiths 2016). Big Data scheint eher für Sektoren zu passen, in denen regulierte Aktivität nicht komplex ist. Eine andere Methode wäre es, durch das sorgfältige Filtern der sozialen Medien ein besseres Bild zu gewinnen (Griffiths/Leaver 2017). Aber auch hier ergeben sich potenzielle Probleme: Sobald bekannt ist, dass soziale Medien als Informationsquelle genutzt werden, kann es als sicher gelten, dass Gaming in den Vordergrund treten wird, sei es durch Bots, sei es durch falsche Twitter-Accounts. Je mehr wir zudem auf «machine learning» zurückgreifen, desto mehr stellt sich auch das Problem der Ignoranz: Wir erhalten Outcomes, aber wir wissen nicht, wie die Maschine gelernt hat, mit den Daten umzugehen. Wenn es daher darum geht, durch bessere Regulierung besser zu verstehen, *warum* etwas nicht funktioniert, dann ist die blinde Hoffnung auf Technologie und Big Data keine besonders positive Aussicht.

Methodengeleitete Ansätze predigen dagegen die Wichtigkeit von «behavioural insights». Auf der Basis von «bounded rationality» und durch die Aktivitäten der «Nudge-Agenda» gefordert, wird gesagt, dass durch das Design von bestimmten «choice architectures» bestimmte Probleme bewältigt werden können (Thaler/Sunstein 2008, Lodge/Wegrich 2016, Cavassini et al 2017). Dies kann durch soziale Normen geschehen (z.B. durch Warnbriefe) oder durch «default options». Die Suche nach dem richtigen Nudge (Anstoss) für diverse Probleme hat sicherlich ihren Platz. Allerdings ist es noch lange nicht gesagt, ob die gemessenen Effekte auch von langfristiger Bedeutung sind. Zum anderen ist es auch nicht klar, was die Grenzen des «Nudging» sind. Die existierenden Beispiele betonen die individuelle Transaktion, haben aber wenig darüber zu sagen, wie langfristig die Qualität in Organisationen erhöht werden kann.

Beteiligung an Regulierung und Gesetzgebung ist natürlich ein altes Thema. Allerdings erfreut sich das Thema des «customer engagement» neuer Aufmerksamkeit in der Regulierungsdiskussion. Hierbei geht es nicht um die traditionellen Beteiligungsprozesse, in denen Interessengruppen zu Vorschlägen ihre Meinungen abgeben sollen. Stattdessen geht es um Prozesse, in denen regulierte Unternehmen sich direkt mit Kunden und Bürgern auseinandersetzen müssen (Heims/Lodge 2017). Dies kann teilweise über Information und Befragungen im Plenum geschehen. Teilweise kann der Entscheidungsspielraum in einem solchen Plenum auch ausgeweitet werden, wie z.B. auf das Aushandeln von Investmentplänen und die Einigung über zentrale Performanzindikatoren. Für die Verwaltung ist dies eine Herausforderung: Sie versucht indirekt den Kontext der Verhandlung zu steuern, statt selbst in die Verhandlung einzugreifen. Diese Ansätze sind besonders in der ökonomischen Regulierung der Netzwerkindustrien in Grossbritannien populär geworden. Allerdings gibt es auch hier Probleme: Was genau Beteiligung bedeutet, ist nicht immer klar; es braucht kompetente und motivierte Parteien auf allen Seiten des Prozesses und es braucht klare Regeln über Themen.

Abschliessend geht es auch um Aufmerksamkeit. Die Suche nach besserer Gesetzgebung ist sicherlich wichtig. Gute Gesetzgebung erhöht die Akzeptanz in der Bevölkerung und reduziert potenzielle Kosten im Vollzug. Wie die Diskussion aber auch gezeigt hat, besteht das Problem, dass soziale Systeme auf Interventionen reagieren. Der regelmässige Hinweis auf Gaming hat gezeigt, dass Individuen durchaus in der Lage sind, kreative Lösungen zu finden, die wenig mit dem eigentlichen Ziel der Gesetzgebung oder der Regulierung zu tun haben, besonders wenn dadurch ihre Karrierechancen weniger bedroht sind. Dies bedeutet, dass hohe Aufmerksamkeit und das Durchsetzen von harten Zielen gegenteilige Effekte haben können: Je mehr Aufmerksamkeit der besseren Regulierung ge-

schenkt wird, desto mehr werden die Effekte durch Gegenmassnahmen gestört. Die Lösung für dieses Problem ist daher, bessere Regulierung nicht zu wichtig zu nehmen. Das bedeutet nicht, dass bessere Regulierung als ein schlechter Witz der Verwaltungsreform betrachtet werden soll, sondern als eine Methode, die durchaus zur Qualität beitragen kann. Je mehr allerdings Fragen der Beförderung, der Bezahlung und der Karriereplanung mit Fragen der besseren Regulierung verbunden werden, desto weniger brauchbar sind die Aktivitäten. In diesem Kontext ist es auch möglich, professionelle Auseinandersetzungen über bessere Regulierung zu führen, in denen es nicht um die schnelle, oberflächliche Adoption von Methoden geht, sondern um die Verbesserung der Substanz der Regulierung.

5 Schlussfolgerungen

Die «better regulation»-Agenda ist durch Widersprüche gekennzeichnet. Sie will auf der einen Seite die Regulierer kontrollieren. Auf der anderen Seite ist es nicht möglich, das eigentliche Ziel der «better regulation»-Agenda zu bestimmen. Unterschiedliche Dynamiken existieren; sei es, um bessere Information zu bieten, sei es, um mehr Diskussion herbeizuführen, oder sei es, um die Regulierer zu weniger Regulierung zu zwingen.

Dass das Politikfeld der besseren Regulierung durch unterschiedliche Trends, durch Einigkeit über die Methoden, aber durch Konflikte betreffend die Ziele charakterisiert ist, ist sicherlich keine Überraschung. Es zeigt nur, dass es sich hier um ein normales Politikfeld der Verwaltungsreform handelt. Viel wichtiger für eine «better regulation»-Agenda ist, dass es nicht zu einem Fetischismus von Instrumenten kommt, obwohl die regelmässige Nennung von Reformthemen sicherlich zur Legitimierung der Anliegen beiträgt. Viel wichtiger ist es, Foren zu schaffen, in denen ernsthaft Probleme in der Substanz von Regulierung thematisiert werden. Eine solche Diskussion kann schlecht im Licht der Öffentlichkeit stehen und sie kann sich nicht an politischen Zielsetzungen messen. Stattdessen braucht es einen Kontext des offenen Austauschs, der Suche nach unterschiedlichen Problemdefinitionen und der Diskussion von unterschiedlichen Lösungsansätzen. Dies ist eine Welt, die den Konflikt nicht scheut, aber offen erkennt, dass es sich in dieser Diskussion um Trade-offs handelt, anstatt sich hinter der modernen Rhetorik von Instrumenten zu verstecken. Nur dann ist es möglich, wirklich von besserer Regulierung zu sprechen.

*Martin Lodge, Centre for Analysis of Risk and Regulation & Department
of Government, London School of Economics and Political Science
E-Mail: M.Lodge@lse.ac.uk*

Literaturverzeichnis

- Baldwin, Robert, 2010, Better regulation: the search and the struggle, in Baldwin, Robert / Cave, Martin / Lodge, Martin (Hrsg.), Oxford Handbook of Regulation, Oxford, Oxford University Press.
- Baldwin, Robert / Black, Julia, 2016, Driving priorities in risk-based regulation, in Journal of Law and Society, 43(4), S. 565–595.
- Black, Julia, 2005, The emergence of risk-based regulation and the New Public Management in the UK, in Public Law, S. 512–549.
- Black, Julia / Baldwin, Robert, 2012, When risk-based regulation aims low, in Regulation & Governance, 6(2), S. 131–148.
- Black, Julia / Baldwin, Robert, 2010, Really Responsive Risk-Based Regulation, in Law & Policy, 32(2), S. 181–213.
- BRTF - Better Regulation Task Force, 2004, Avoiding Regulatory Creep, London, Cabinet Office.
- Cavassini, Filippo / Lodge, Martin / Naru, Faisal, 2017, Giving behavioural insights a nudge, in risk®ulation 33, S. 24–25.
- Fairman, Robyn / Yapp, Charlotte, 2005, 'Enforced self-regulation, prescription and conceptions of compliance within small businesses, in Law & Policy, 27(4), S. 491–519.
- Griffiths, Alex, 2016, Predicting quality failures in higher education, in risk®ulation 31: S. 20–22.
- Griffiths, Alex / Leaver, Meghan, 2017, Predicting inspection outcomes using «patient voice», in risk®ulation 33, S. 8,9.
- Heims, Eva / Lodge, Martin, 2017, Customer engagement in UK water regulation, in Policy & Politics, <https://doi.org/10.1332/030557317X15046029080815>
- Lodge, Martin, 2005, The importance of being modern, in Journal of European Public Policy, 12(4), S. 649–667.
- Lodge, Martin / Wegrich, Kai, 2009, High quality regulation, in Public Money & Management 29(3), S. 145–152.
- Lodge, Martin / Wegrich, Kai, 2012, Managing Regulation, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Lodge, Martin / Wegrich, Kai, 2015, Crowdsourcing and regulatory reviews, in Regulation & Governance, 9(1). S. 30–46.
- Lodge, Martin / Wegrich, Kai, 2016, The rationality paradox of nudge, in Law & Policy, 38(3), S. 250–267.
- OECD, 2002, Regulatory Policy in OECD countries, Paris, OECD.
- OECD, 2015, Regulatory Policy Outlook 2015, Paris, OECD.
- Radaelli, Claudio / Meuwese, Anne, 2010, Hard questions, hard solutions, in West European Politics, 33(1), S. 136–153.
- Sunstein, Cass, 2002, Risk and Reason, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thaler, Richard / Sunstein, Cass, 2008, Nudge, New Haven, Yale University Press.
- Wegrich, Kai, 2009, The administrative burden regulation policy in Europe, carr discussion paper 52, London, London School of Economics
- Wegrich, Kai, 2011, Das Leitbild «Better Regulation», Berlin, Edition sigma.
- Yeung, Karen, 2013, Better regulation, administrative sanctions and constitutional values, in Legal Studies, 33(2), S. 312–339.

Résumé

La recherche d'une «meilleure réglementation» ou d'une «meilleure législation» est un élément bien établi de la discussion sur la réforme administrative. La présente contribution commence par traiter les problèmes de la législation et de la réglementation, ceci afin de discuter des dimensions et des instruments de l'agenda conduisant à une «meilleure réglementation». Le domaine de la «meilleure réglementation» est devenu un champ politique régi par ses propres modes, initiatives et positions fondamentales. Cependant, en raison des conflits menés sur les buts de la «meilleure réglementation», il ne sera jamais possible d'atteindre une approche politique stable.