Modernisierung des öffentlichen Sektors | Sonderband 50

Antonia Schurig

# Bessere Rechtsetzung im europäischen Vergleich

## Genese und Handlungswirklichkeit der Normenkontrollräte in Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich

Nomos

edition sigma

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

## Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

**Jörg Bogumil, geschäftsführender Herausgeber,**
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

**Julia Fleischer,**
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

**Gisela Färber,**
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

**Wolfgang Gerstelberger,**
Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

**Gerhard Hammerschmid,**
Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

**Marc Hansmann,**
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

**Sabine Kuhlmann,**
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

**Renate E. Meyer,**
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

**Erika Mezger,**
Former Deputy Director, European Foundation for the Improvement
of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

**Frieder Naschold †,**
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

**Christina Schaefer,**
Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

**Karsten Schneider,**
Beigeordneter für Soziales, Bildung, Kultur und Sport bei der Stadt Herten

**Göttrik Wewer,**
Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

Sonderband 50

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Antonia Schurig

# Bessere Rechtsetzung im europäischen Vergleich

## Genese und Handlungswirklichkeit der Normenkontrollräte in Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich

Nomos

edition sigma

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Autorin erhielt ein Promotionsstipendium der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

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

Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2020

1. Auflage 2020

© Antonia Schurig

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-7760-0
ISBN (ePDF): 978-3-7489-2168-4

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748921684

Dieses Werk ist lizenziert unter einer
Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Onlineversion
Nomos eLibrary

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

# Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen bedanken, die dazu beigetragen haben, dass diese Dissertation Wirklichkeit geworden ist.

In fachlicher Hinsicht seien meine beiden Betreuerinnen Prof. Sabine Kuhlmann und Prof. Sylvia Veit benannt, die mir nicht nur mit ihrer großen forschungspraktischen Erfahrung beiseite standen, sondern auch ihre ausgewiesene Expertise auf dem Themenfeld mit mir teilten. Für Beratung und fachlichen Austausch danke ich darüber hinaus Prof. Tanja Klenk, Prof. Geert Bouckaert und Prof. Riccardo Mussari, ebenso wie meinen DoktorandenkollegInnen, von denen ich wertschätzende und gewinnbringende Hinweise und Anregungen erhalten durfte. Besonders hilfreich waren die Anmerkungen meiner Lektoren, denen ich von ganzem Herzen für die vielen Stunden danken möchte, die sie mir geschenkt haben.

Für die finanzielle Ermöglichung meines Promotionsvorhabens möchte ich mich bei der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. bedanken, die mir ihr Vertrauen geschenkt und mich auch persönlich und akademisch vortrefflich begleitet hat. Natürlich wäre die Studie nicht möglich gewesen ohne die vielen Interviewpartner im In- und Ausland, die mir ihre Zeit zur Verfügung gestellt und meine Fragen klar, offen und gewissenhaft beantwortet haben.

Allen, die mich persönlich auf diesem Weg begleitet haben, danke ich sehr für die Kraft und Motivation, die ich aus unseren Beziehungen und Gesprächen sowie aus ihrer unterstützenden Tatkraft ziehen durfte. Neben meinem Mann und meinen Kindern waren Neugierde und Leichtigkeit meine wertvollsten Gefährten.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

# Inhalt

**Tabellenverzeichnis** 11

**Abkürzungsverzeichnis** 13

**A. Einleitung** 15

1. Hintergrund und Fragestellung der Studie 15
2. Akteure in der Better Regulation-Debatte: Zum Stand der Forschung 17
   - 2.1. Definition und Abgrenzung grundlegender Begriffe 17
     - 2.1.1. „Bürokratieabbau“ und „Bessere Rechtsetzung“ 18
     - 2.1.2. Definition des Untersuchungsgegenstands „Normenkontrollrat“ 20
   - 2.2. Forschungsstand und Forschungslücke 25
3. Forschungsdesign und methodisches Vorgehen 30
   - 3.1. Neo-institutionalistische Erklärungsansätze 30
     - 3.1.1. Der soziologische Institutionalismus 30
     - 3.1.2. Rational Choice- und akteurzentrierter Institutionalismus 32
     - 3.1.3. Der historische Institutionalismus 33
     - 3.1.4. Die Theorie des graduellen Institutionenwandels 34
   - 3.2. Konzipierung der Variablen 35
     - 3.2.1. Konzipierung der unabhängigen Variablen 35
       - a. Institutionelle Erklärungsfaktoren 36
       - b. Kulturelle Erklärungsfaktoren 37
       - c. Akteurbezogene Erklärungsfaktoren 41
       - d. Historische Erklärungsfaktoren 44
     - 3.2.2. Konzipierung der abhängigen Variablen „Arbeitsweise“ und „Institutionalisierung“ 44
       - a. Die abhängige Variable Arbeitsweise 44
       - b. Die abhängige Variable Institutionalisierung 52
   - 3.3. Methodik 54
4. Aufbau des Buches 57

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

**B. Institutionelle Genese und Arbeitsweise der Räte im Einzelnen** *59*

1. Das niederländische Adviescollege Toetsing Regeldruk *59*
   1.1. Institutionalisierung *59*
      1.1.1. Die Einsetzung des ersten Normenkontrollrats in Europa *59*
      1.1.2. Die erste Phase von 2000 bis 2008: Expansion *63*
      1.1.3. Die zweite Phase von 2008 bis 2011: Neue Vorzeichen *67*
      1.1.4. Die dritte Phase von 2011 bis 2017: „The severe watchdog“ *70*
      1.1.5. Die vierte Phase ab 2017: Zurück zu den Wurzeln *74*
      1.1.6. Zusammenfassung *78*
   1.2. Arbeitsweise *84*
      1.2.1. Leistungsspektrum *84*
      1.2.2. Vorgehensweise *88*
2. Der deutsche Nationale Normenkontrollrat *91*
   2.1. Institutionalisierung *91*
      2.1.1. Die erste Phase von 2006 bis 2011: Grundlage für die gesamte Entwicklung *91*
      2.1.2. Die zweite Phase von 2011 bis 2016: Mandatserweiterung und Expansion *103*
      2.1.3. Die dritte Phase ab 2016: Konsolidierung und Expansion *115*
      2.1.4. Zusammenfassung *119*
   2.2. Arbeitsweise *125*
      2.2.1. Leistungsspektrum *125*
      2.2.2. Vorgehensweise *131*
3. Das britische Regulatory Policy Committee *136*
   3.1. Institutionalisierung *136*
      3.1.1. Die erste Phase von 2009 bis 2012: Auf geebneten Wegen *136*
      3.1.2. Die zweite Phase von 2012 bis 2015: Funktionale Begrenzung und institutionelle Aufwertung *140*
      3.1.3. Die dritte Phase von 2015 bis 2018: Politische Umwälzungen und ihre Folgen *144*
      3.1.4. Zusammenfassung *150*

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

3.2. Arbeitsweise 153
3.2.1. Leistungsspektrum 153
3.2.2. Vorgehensweise 157

**C. Vergleichende Betrachtung** 163

1. Die Arbeitsweisen der Räte im Vergleich 163
1.1. Das Themen- und Aufgabenspektrum der Räte 163
1.2. Die Interaktions- und Einflusslogik der Räte 167
1.3. Das Selbstverständnis der Räte 170
1.4. Drei „Typen" von Normenkontrollräten 173
2. Die Institutionalisierung der Räte im Vergleich 174
2.1. Niedriger Institutionalisierungsgrad – Erratische Entwicklungslogik: Das Adviescollege Toetsing Regeldruk 174
2.2. Mittlerer Institutionalisierungsgrad – Inkrementelle Entwicklungslogik: Das Regulatory Policy Committee 176
2.3. Hoher Institutionalisierungsgrad – Expansive Entwicklungslogik: Der Nationale Normenkontrollrat 177

**D. Wesentliche Erklärungsfaktoren** 179

1. Erklärende Faktoren der Arbeitsweise 179
1.1. Kulturelle Erklärungsfaktoren 179
1.2. Institutionelle Erklärungsfaktoren 195
1.3. Akteurbezogene Erklärungsfaktoren 207
1.4. Zusammenhänge und Typologien 211
2. Erklärende Faktoren der Institutionalisierung 219
2.1. Die Arbeitsweise als nicht-intendierter Feedback-Prozess 219
2.2. Institutionelle, historische und akteurbezogene Faktoren 227
2.3. Zusammenhänge und Szenarien 233

**E. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen** 243

**Literaturverzeichnis** 259

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

# Tabellenverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| Tabelle 1: | Die Operationalisierung der abhängigen Variablen Arbeitsweise | 52 |
| Tabelle 2: | Das materielle und formelle Leistungsspektrum der untersuchten Räte | 164 |
| Tabelle 3: | Erklärungsfaktoren für die Arbeitsweisen der Räte | 212 |
| Tabelle 4: | Faktorenkonstellation der Normenkontrollratstypen | 217 |


https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

# Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| Abs. | Absatz |
| Actal | Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten |
| ATR | Adviescollege Toetsing Regeldruk |
| BIT | Business Impact Target |
| BRE | Better Regulation Executive |
| BRTF | Better Regulation Task Force |
| BRU | Better Regulation Unit |
| CBE | Commander of the Most Excellent Order of the British Empire |
| CDA | Christen-Democratisch Appèl |
| CDU | Christlich Demokratische Union |
| CSU | Christlich Soziale Union |
| dess. | desselben |
| ebd. | ebenda |
| ERBEX | Erfüllungsaufwand Berechnen EX-ante |
| EU | Europäische Union |
| FDP | Freie Demokratische Partei |
| GBÜ | Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt |
| GGO | Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien |
| IA | Impact Assessment |
| IAK | Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (Regulierungsleitfaden) |
| IRN | Initial Review Notice |
| IVB | Independent Verification Body |
| KMU | Kleine und Mittlere Unternehmen mit bis zu 250 Mitarbeitern |
| MdB | Mitglied des Deutschen Bundestags |
| MDW | Politisches Programm der niederländischen Regierung zwischen 1994 und 1998 für Marktwerking, Deregulierung en Wetgevingskwaliteit |
| MP | Member of Parliament |
| NDPB | Non-departmental public body |
| NKR | Nationaler Normenkontrollrat |
| NKRG | Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates |
| NQRP | Non-qualifying regulatory provisions |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development, dt.: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| OIOO | One-in-one-out |
| OITO | One-in-two-out |
| ONS | Office for National Statistics |
| PvdA | Partij van de Arbeid |
| PVV | Partij voor de Vrijheid |
| RIA | Regulatory Impact Assessment |
| RPC | Regulatory Policy Committe |
| RRC | Reducing Regulation Sub-Committee |
| SBEE-Act | Small Business, Enterprise and Employment Act |
| SKM | Standardkostenmodell |
| sog. | sogenannte/r/s |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| VVD | Volkspartij voor Vrijheid en Democratie |

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

# A. Einleitung

## 1. Hintergrund und Fragestellung der Studie

Mitte der 90er-Jahre begannen europäische Regierungen, der jahrzehntealten Forderung nach staatlicher Entbürokratisierung mit neuen Instrumenten zu begegnen. ‚Better regulation' bzw. ‚bessere Rechtsetzung' beschreibt innerhalb der Staats- und Verwaltungsmodernisierung das Bemühen, Regulierungsinstrumente so zu verbessern, dass sie so wenig Umsetzungsaufwand wie möglich verursachen. Dadurch hofft der Staat, seine eigene Steuerungsfähigkeit zu erhöhen, indem er sich mehr denn je darum bemüht, die beabsichtigten und unbeabsichtigten Konsequenzen seiner Regulierungsvorhaben bereits vor ihrer Inkraftsetzung abzuschätzen. Eine wesentliche Herausforderung an diesen Bemühungen liegt in ihrem Widerspruch zu der auf Wiederwahl ausgerichteten Handlungsrationalität der politischen Entscheidungsträger begründet. Die Umsetzung von Wahlversprechen wird in Parteien, Medien und Öffentlichkeit traditionell stärker honoriert als die transparente und umfassende Abwägung der Kosten und Nutzen einer Entscheidung auf der Basis objektiver Kriterien und neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse. Damit ist das Grunddilemma beschrieben, nach dem sich das Ziel, bestmöglich zu regulieren, mit dem Ziel, überhaupt zu regulieren, oft nicht in Einklang befindet. Zugespitzt formuliert ist zu konstatieren: „There is nothing a politician likes so little as to be well informed; it makes decision-making so complex and difficult" (John Maynard Keynes zit. in Davies et al. 1999, S. 3). Aber auch die gesetzesvorbereitende Ministerialverwaltung hat in der Regel das gegenläufige Motiv, in einem begrenzten Zeitraum zur Lösungs- und Konsensfindung innerhalb der Regierung zu kommen ohne die ministerielle Führungsebene mit Einzelheiten der vorgesehenen Umsetzungspraxis zu belasten.

Weil die Handlungsrationalitäten der administrativen wie politischen Akteure dem Wunsch nach vorbereitender Gesetzesfolgenabschätzung entgegenstehen, ist es nicht verwunderlich, dass es in der Vergangenheit nicht ausreichte, dass die Regierungen sich formal zu dieser verpflichtet haben. In Deutschland etwa schreibt die Gemeinsame Geschäftsordnung (§ 43, 44 GGO) den Bundesministerien seit Mitte der 90er-Jahre vor, die Folgekosten von Gesetzen zu berechnen und auf dem Gesetzesvorblatt aufzuführen. In der Praxis wurde dem jedoch nur formal entsprochen und die Regel mit dem Hinweis „Gesetzesfolgen: Keine" inhaltlich kaum umgesetzt (u.a. Veit 2010). Eine analoge Entwicklung vollzog sich in den Niederlanden, wo die

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Regierungen sich ebenfalls einige Zeit nur formal zum Ziel der Gesetzesfolgenabschätzung bekannt hatten (Kay 2008, S. 62). Ein Ausweg aus diesem Widerspruch zwischen Verlautbarungen (*talk)* und formalen Entscheidungen (*decision)* auf der einen und realen Aktivitäten (*action)* auf der anderen Seite (Brunsson 1989) wird deshalb heute in der Installation von unabhängigen Instanzen gesehen, die die Regierungen bei der Umsetzung der Gesetzesfolgeabschätzung beraten und kontrollieren. Die in diesem Buch untersuchten Normenkontrollräte haben die Aufgabe und das Potential, die Anreize in Politik und Ministerialverwaltung so zu verändern, dass sich die oben beschriebenen, aus entgegengesetzten Handlungsrationalitäten entstehenden Dilemmata zugunsten der Umsetzung der Gesetzesfolgenabschätzung auflösen.

Ausgehend von vergleichbaren Mandaten werden in diesem Buch die tatsächlichen Anreizmechanismen, Sanktionierungsmöglichkeiten und Unterstützungsleistungen der Räte gegenüber den Regierungen beleuchtet. Die Nachzeichnung der Entwicklungshistorie weitet den Blick auf ihre Arbeitsweisen zusätzlich unter der Fragestellung, inwiefern diese die langfristige Etablierung der Kontrollgremien beeinflussen. Auf der Basis des gewonnenen Erkenntnisse und vor dem Hintergrund der verschiedenen politisch-administrativen Kontexte der Räte werden plausible Erklärungen für die Unterschiede in den Beobachtungen herausgearbeitet.

Im Sinne eines Zweischrittverfahrens von Beobachten und Erklären leiten die folgenden Forschungsfragen durch das Buch:

- Welche Funktionen und welche Prozesse prägen die Arbeitsweise der Normenkontrollräte und wie sind die Normenkontrollräte wirksam?
- Welche kulturellen, institutionellen und akteurbezogenen Variablen erklären die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Arbeitsweisen der drei Normenkontrollräte?
- Welchen Logiken folgt die Institutionalisierung der Normenkontrollräte und welcher Grad an Institutionalisierung kann jeweils gemessen werden?
- Welche kulturellen, institutionellen und akteurbezogenen Variablen erklären die Institutionalisierung der drei Normenkontrollräte?

Derzeit gibt es sieben vergleichbare Räte in europäischen Ländern, aus denen die Untersuchungsfälle auf der Basis ihrer unterschiedlichen Verwaltungskulturen ausgewählt wurden. Während das Regulatory Policy Committee in Großbritannien in der Reinform einer sogenannten Public Interest-Kultur mit weitgehender Gleichheit der privaten und staatlichen Sphäre beheimatet ist, wird das Wirken des deutschen Nationalen Normenkontrollrats vor dem Hintergrund der ausgeprägten „Rechtsstaatskultur“ betrachtet,

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

in der das staatliche Handeln dem gesellschaftlich-ökonomischen hierarchisch übergeordnet ist. Das niederländische Adviescollege Toetsing Regeldruk weist Elemente einer Public Interest-Kultur auf und ist als erster Normenkontrollrat in Europa als besonders bedeutender Fall anzusehen.

Zur Erklärung der Arbeitsweisen und der Genese der Räte werden zahlreiche Faktoren auf verschiedenen Ebenen in Betracht gezogen: verwaltungskulturelle Faktoren auf der Makro-Ebene, institutionelle Faktoren auf der Meso-Ebene sowie akteurbezogene Faktoren auf der Mikro-Ebene. In ihrer Mehrebenenlogik und ihrem Anspruch, die tatsächliche Handlungswirklichkeit der Normenkontrollräte herauszuarbeiten, trägt die vorliegende Vergleichsstudie weitreichendes empirisches und analytisches Wissen über institutionelle Arrangements nationalstaatlicher better regulation-Politik zusammen. Sie deckt damit den bislang unberücksichtigten Aspekt ab, dass Akteure und Akteurskonstellationen für die tatsächliche Umsetzung der better regulation-Instrumente entscheidend sind und den manifesten Widerspruch zwischen *talk, decision* und *action* in diesem Politikfeld auflösen können.

## 2. Akteure in der Better Regulation-Debatte: Zum Stand der Forschung

### *2.1. Definition und Abgrenzung grundlegender Begriffe*

Wenn davon die Rede ist, dass Normenkontrollräte ihre Regierung beim Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung beraten, spiegelt dies zunächst das oft nur vage Verständnis ihrer Aufgaben in der Öffentlichkeit wider, aus dem in der Folge diffuse Erwarten resultieren, denen die Räte nur schwer entsprechen können. Die Hoffnung, dass ein Normenkontrollrat angesichts der Vielschichtigkeit dessen, was gemeinhin als (Über-)Bürokratisierung des Staates wahrgenommen wird, überhaupt etwas zur Verbesserung beitragen kann, ist aus diesem Grund bei all jenen gering, die sich mit seinem Verständnis von Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung und seinem Beitrag dazu (noch) nicht beschäftigt haben. Um zu einem präzisen Verständnis der Aufgaben und Tätigkeiten der Normenkontrollräte hinzuleiten, werden im folgenden Abschnitt die in diesem Buch untersuchten Phänomene abgegrenzt und die verwendeten Begrifflichkeiten spezifiziert.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

### *2.1.1. „Bürokratieabbau" und „Bessere Rechtsetzung"*

Der Wunsch nach „Bürokratieabbau" oder auch „Entbürokratisierung" basiert auf einem historisch negativ konnotierten Bürokratiebegriff (Derlien et al. 2011; Derlien 1981) und einer Bürokratiekritik, die traditionell in drei Ebenen unterteilt werden kann (Jann und Wegrich 2008; Jann 2005; Mayntz 1980): die Aufgabenebene („zu viel Staat"), die Organisationsebene („zu viel bürokratische Organisation") und die Regulierungsebene („zu viel Regulierung"). Auf der Aufgabenebene wird meist der zu große Umfang staatlicher Aktivitäten gegenüber privatwirtschaftlich organisierten Dienstleistungen hervorgehoben und damit das Problem hoher öffentlicher Ausgaben und einer breiten Versorgungsverpflichtung gegenüber einer Vielzahl öffentlich Beschäftigter in Verbindung gebracht. Bei der Organisationskritik geht es um die Handlungsschwächen der öffentlichen Verwaltung, die aus den zentralen Merkmalen bürokratischer Verfahren erwachsen können: darunter langsame und schwerfällige Bearbeitungsprozesse vor allem verursacht durch interne Koordinationsprobleme, mangelndes Kosten- und Dienstleistungsbewusstsein und unverständliche Verwaltungssprache. Auf der Regulierungsebene schließlich wird Bürokratisierung als der zu weitreichende Eingriff des Staates in die Gesellschaft und die Freiheit des Individuums verstanden, der sich in zu vielen Normen und Regelungen, in zu hohen regulativen Standards oder in zu „bürokratischer Ausgestaltung" von Regulierungen widerspiegeln kann. Aus den genannten Teilbereichen der Bürokratiekritik leiteten die politischen Parteien im linken und rechten Meinungsspektrum in der Vergangenheit vollkommen unterschiedliche Maßnahmen ab, was die Diskussion um Bürokratieabbau zu einer hochgradig ideologisch geführten Debatte werden ließ (Jann 1997, S. 83). Während in vorangegangenen Perioden Deregulierung und der Rückbezug auf die Steuerungsfähigkeit des Marktes („Thatcherismus"), Privatisierungen und die Verkleinerung des öffentlichen Beschäftigungssektors und nicht zuletzt die Senkung der Abgabenlast und damit die Begrenzung wohlfahrtsstaatlicher Tätigkeiten im Zentrum der politischen Programme westlicher konservativer und liberaler Regierungen standen, verschob sich angesichts gesellschaftlicher Veränderungen hin zu einer stärkeren politischen Ausgewogenheit zwischen linkem und rechtem Parteienspektrum der Fokus auf qualitative Aspekte staatlicher Regulierungstätigkeit. Sozialdemokratische und sozialistische Parteien bevorzugten Bürgerbeteiligung, Demokratisierung und aktivere politische Planung zur Erhöhung der Legitimation staatlicher Tätigkeit, während konservative und liberale Parteien auf Aufgabenkritik, Privatisierung und materielle Deregulierung setzten (ebd.).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

In jüngster Vergangenheit widmete man sich daher politisch verstärkt der Frage, wie Regulierung nicht nur gut gemeint, sondern auch gut gemacht werden kann. Zunächst lässt sich dieses politische Ziel mit dem englischen Begriff der „better regulation" zusammenfassen, der all diejenigen Maßnahmen umfasst, welche die Formulierung, die Umsetzung und die Anwendung staatlicher Regulierung qualitativ verbessern sollen (Veit 2010; Wegrich 2009). Die Ambitionen der „better regulation"-Agenda richten sich darauf, staatliche Steuerung und Entscheidungsfindung durch eine verbesserte Wissensbasis zu verändern, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen durch effiziente Regulierung zu erhöhen sowie Legitimationsdefizite des Staates durch transparentere, offenere und systematischere Konsultationsprozesse zu verringern (Radaelli und Meuwese 2009, S. 639). „Bürokratieabbau" wird daher heute vor allem als eine Entschlackung des Regelungsbestands im Hinblick auf ‚unnötige' Kosten betrieben, also etwa Kosten aus Aufbewahrungs-, Berichts- und sonstigen Pflichten, ohne die man das politische Ziel ebenfalls erreichen könnte. Gegenstand der „Entbürokratisierungsbemühungen" ist heute also vor allem der Aspekt auf der Regulierungsebene, der die zu bürokratische Ausgestaltung von Regulierung betrifft. Dieses Begriffsverständnis gilt auch für die Betrachtung der Normenkontrollräte in diesem Buch, die die Aufgabe und den Anspruch haben, Kostensenkungsoptionen im Regelungsbestand zu identifizieren ohne die Notwendigkeit von Regulierung in den spezifischen wirtschaftlichen oder sozialen Bereichen in Frage zu stellen oder politisch zu bewerten.

„Bessere Rechtsetzung" stellt einen Teilbereich der „better regulation"-Agenda dar, da er sich dem Begriff nach zum einen auf das gesetzte Recht als Teil aller denkbaren staatlichen Steuerungsmechanismen und -Programme beschränkt und zum anderen ausschließlich die frühen Phasen des Politizyklus` anspricht, in denen eine Regulierung formuliert wird (Veit 2010, S. 18). Kern des Ansatzes der „Besseren Rechtsetzung" ist, das Wissen um wesentliche gewollte und ungewollte Konsequenzen geplanter Regulierung zu erhöhen, um in Entscheidungssituationen eine rationalere Abwägung zwischen Kosten und Nutzen eines Regulierungsvorhabens zu ermöglichen. Das wichtigste Instrument ist die Gesetzesfolgenabschätzung (im Englischen „Impact Assessment" oder „Regulatory Impact Assessment"). Diese sieht zunächst vor, die bestehende Herausforderung und das politische Ziel präzise zu formulieren und mit einer offenen Lösungssuche zu beginnen. Sodann sollen Informationen zusammengetragen und mit einer objektiven Methodik ausgewertet werden. Diese Berechnungen ermöglichen, für die relevantesten Optionen konkrete Szenarien abzubilden und die jeweiligen (Kosten-)Folgen im Entscheidungsprozess transparent zu machen. Es ist eine Vielzahl an Instrumenten und Methoden diskutiert worden, um das ge-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wünschte objektivierte Wissen herzustellen und den Entscheidungsträgern zur Verfügung zu stellen (Jann 2005, S. 630). In der Praxis hat sich vor allem im europäischen Raum das „Standardkostenmodell" durchgesetzt, mit dessen Hilfe die tatsächliche administrative Belastung von Regelungsadressaten vor allem durch Informations- und Dokumentationspflichten abgeschätzt und aggregiert werden kann. Die Normenkontrollräte haben die primäre Aufgabe, die Herleitung und Berechnung dieses objektivierten Wissens über Kostenfolgen durch die Ministerien zu bewerten und auf ihre Plausibilität und Vollständigkeit hin zu überprüfen. Veit konstatiert, dass das Konzept der „Besseren Rechtsetzung" abseits der grundlegenden Annahme, dass mehr Wissen zu besseren Entscheidungen führe und das Wissen über Gesetzesfolgen daher erhöht werden müsse, weitgehend normativ zu verstehen und deshalb politisch zu interpretieren und mit Leben zu füllen sei (Veit 2010, S. 18). Auf dieser Annahme beruht auch das Begriffsverständnis dieser Arbeit. Es ist zentral für die Erkenntnisabsicht dieses Buchs, dass nicht nur die Kontrollleistung der Normenkontrollräte hinsichtlich der Kostenfolgenschätzungen der Ministerien untersucht wird, sondern auch all diejenigen Empfehlungen erfasst werden, die die Normenkontrollräte zum Zwecke einer grundsätzlichen Verbesserung der Rechtsetzungspraxis in den Nationalstaaten an die jeweiligen Regierungen richten.

### *2.1.2. Definition des Untersuchungsgegenstands „Normenkontrollrat"*

Um die belastenden Konsequenzen bestehender und neuer Gesetze besser abschätzen zu können, lassen sich unter anderem die drei Regierungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden von unabhängigen Expertengremien[1] beim Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung beraten.[2] In Deutschland berät seit 2006 der Nationale Normenkontrollrat (NKR), in Großbritannien seit 2009 das Regulatory Policy Committee (RPC) und in den Niederlanden seit 2000 das Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal) bzw. seit einer Namensänderung 2017 das Advies-

1 Während die englischsprachige Literatur für diese Art von Beratungsgremien die Bezeichnungen Better Regulation Boards, Regulatory Scrutiny Boards und Regulatory Oversight Bodies nutzt, ist im deutschen wissenschaftlichen und politischen Sprachgebrauch der Begriff der Normenkontrollräte dominierend. In diesem Buch ist daher von „Normenkontrollräten" bzw. „Räten" die Rede und der deutsche „Nationale Normenkontrollrat" ist einer davon.

2 Andere Länder mit solchen Expertengremien sind Schweden mit dem Swedish Better Regulation Council (*Regelrådet)* seit 2009, Tschechien mit dem Regulatoy Impact Assessment Board seit 2011, Norwegen mit dem Norwegian Better Regulation Council (*Regelrådet*) seit 2015 und Finnland mit dem Finnish Council of Regulatory Impact Analysis seit 2016.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

college Toetsing Regeldruk (ATR)[3].[4] Diese Gremien werden von den Regierungen mit „Bürokratie-Experten" aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Rechtsprechung, Politik und Verwaltung besetzt. Im Gegensatz zu traditionellen Beratungsgremien der Regierungen arbeiten sie politikfeldübergreifend und sind Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses. Spätestens bevor ein Regelungsentwurf zur Beratung und Verabschiedung ins Kabinett eingebracht wird, überprüfen die Räte die Methodengerechtigkeit und Nachvollziehbarkeit der im Vor- oder Begleittext aufgeführten Angaben zu den Kosten, die die Regelung verschiedenen Adressatengruppen auferlegt. Dabei hängt es von den Befugnissen und der Arbeitsweise der Räte ab, welche Konsequenzen ihre Prüfung im Gesetzgebungsverfahren hat. Die Spanne reicht von einer öffentlichen Bereitstellung der Stellungnahme ohne praktische Konsequenzen bis hin zu dem Recht, der Kalkulation zu widersprechen und damit den weiteren Gesetzgebungsprozess aufzuhalten. Bei der Installierung der ersten Räte stand im Vordergrund, die Anwendung einer objektiven Messmethodik durch die Regierungen zu kontrollieren und die Angaben über Bürokratiekosten einer möglichst wissenschaftlichen Überprüfung zu unterziehen (Frick und Ernst 2006, S. 3). Im Laufe der Zeit erhielt jedoch die Beratungsaufgabe immer größere Bedeutung, was sich zunehmend diversifizierend auf die Tätigkeiten und Produkte der Räte auswirkte. Heute setzen die Räte neben der regelmäßigen Kontrolltätigkeit in unterschiedlichem Maße eigene Schwerpunkte und identifizieren Potentiale zur Reduzierung bürokratischer Lasten für Wirtschaft, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Bürger[5].

Der niederländische Normenkontrollrat kann als eine Art Modell angesehen werden, das man der Einrichtung der Räte in Deutschland, Schweden und Tschechien sowie der Neu-Ausrichtung des britischen Rates zu Grunde gelegen hatte. Besonders im europäischen Raum warb die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in den 2000er-

3 Am Anfang hieß er „Adviescollege toetsing administratieve lasten", wovon sich die bis 2017 gültige Abkürzung „Actal" ableitete. Die Namensgeschichte des niederländischen Gremiums lässt nicht immer eine präzise Abgrenzung zu, sodass in den Überschriften der neue Name verwendet wurde, im Text aber in der Regel eine Differenzierung erfolgt.

4 Der deutsche Nationale Normenkontrollrat (NKR) verfügt seit 2006 über ein gesetzliches Mandat (das sog. *NKR-Gesetz*, das 2011 wesentlich erweitert wurde). Erst im Jahr 2015 hat in England die konservative Regierung im *Small Business, Enterprise and Employment Act* eine gesetzliche Grundlage für ein unabhängiges Prüf-Gremium geschaffen, als welches der Kabinettsminister das bis zu diesem Zeitpunkt ohne gesetzliches Mandat arbeitende RPC berief.

5 Zum Zwecke der besseren Lesbarkeit wird im Text die männliche Form benutzt. Es sind stets Personen männlichen, weiblichen und diversen Geschlechts gleichermaßen gemeint.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Jahren mit Actal als *best practice*-Beispiel für eine unabhängige Kontrolle. Zur Veranschaulichung seien daher auch hier kurz die Grundzüge des niederländischen Rats in seiner ersten Phase genannt: Der Rat setzte sich aus drei Mitgliedern zusammen, die dem Spektrum der damals wichtigsten Parteien entstammten. Der Vorsitzende und sein Stellvertreter verfügten über eigene Erfahrung in Parlament, Regierung und beratenden Institutionen auf nationaler Ebene und waren der interessierten Öffentlichkeit bekannt. Das dritte Mitglied entstammte einem einflussreichen Think Tank, der die zu verwendende Kalkulationsmethode mit entwickelt hatte. So verband sich politische Expertise mit methodischer Kenntnis zu einem Beratungswissen, das sich von rein wissenschaftlicher Politikberatung durch seine ausgeprägte Adressatenorientierung stark unterschied. Actal prüfte die Angaben über bürokratische Belastungen bei allen Gesetzesentwürfen der Ministerien. Weil die Regierung sich zu dieser Zeit selbst das Ziel gesetzt hatte, über einen Zeitraum von fünf Jahren 25 Prozent der Bürokratiekosten für die Wirtschaft abzubauen, übernahm Actal die Rolle des Hüters über die Wahrhaftigkeit der Aussagen zu den erreichten Regierungszielen. Da Actal nie über ein Veto-Recht verfügte, wurden die Forderungen und Empfehlungen vor allem umgesetzt, wenn politische Einflussträger sie sich zu eigen machten und ihr eigenes Gewicht dafür in die Waagschale warfen.

Im Rahmen ihres europaweiten Netzwerks haben sich die sieben Normenkontrollräte in Europa auf folgende Selbstbeschreibung geeinigt: sie sind unabhängige, externe Gremien, die sowohl bei der Überprüfung von Regelungsvorhaben eine bedeutende Rolle spielen, als auch bei der Beratung ihrer jeweiligen Regierungen zu verschiedenen Aspekten der besseren Regulierung und der gesamten regulatorischen Belastung aus Gesetzgebungsakten.[6] Innerhalb ihrer jeweiligen Aufträge überwachen und beraten die Räte ihre Regierungen in den Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung kritisch (RegWatchEurope 2014, S. 1). Aufgrund der beträchtlichen Vielfalt der Ziele, Handlungsfelder und Instrumente der Räte ebenso wie deren unterschiedliche institutionelle Handlungsvoraussetzungen stößt der Versuch einer wissenschaftlichen Definition von Normenkontrollräten nach Meinung von Wissenschaftlern der OECD an empirische Grenzen (Renda und Castro erscheint demnächst). Die OECD begleitet die Bemühungen der Nationalstaaten um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung seit Mitte der 90er-Jahre und widmet sich in letzter Zeit verstärkt auch den

6 „We are a network of independent external advisory bodies that play a significant role in scrutinising the impacts of new legislation as well as challenging and advising our respective governments on various aspects of better regulation and on the overall regulatory burden of legislation." (Quelle: https://www.regwatcheurope.eu/, zuletzt eingesehen am 18.2.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Normenkontrollräten (OECD 1995, 1997, 2004, 2008-2011, 2012, 2018b). 2012 sahen die offiziellen Empfehlungen der OECD für ihre Mitgliedstaaten vor, „Mechanismen und Institutionen ein[zu]führen, um die Verfahren und Ziele der Regulierungspolitik aktiv zu überwachen, die Regulierungspolitik zu unterstützen und umzusetzen und dadurch die Qualität der Rechtsetzung zu fördern“ (OECD 2012, S. 4, übersetzt nach OECD 2018b). Wesentliche (aber nicht unbedingt alle) der genannten Aufsichtsfunktionen sollten einem permanenten, unabhängigen und an der Regierungszentrale anzusiedelnden Überwachungsorgan übertragen werden, das die bestmögliche evidenzbasierte Entscheidungsfindung gewährleistet und darauf achtet, dass Elemente guter Rechtsetzung ressortübergreifend umgesetzt werden (OECD 2012, S. 9). Sechs Jahre später hat sie die sog. Regulierungsaufsicht, die die Räte übernehmen können, noch einmal spezifiziert. Sie versteht darunter die Qualitätskontrolle in Verfahren, die Ermittlung von Politikbereichen, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann, die systematische Verbesserung der Rechtsetzung, die Koordinierung innerhalb der Verwaltung sowie den Kapazitätsaufbau innerhalb der Verwaltung durch Anleitung, Beratung und Unterstützung (OECD 2018b, S. 77–80). Eine Definition von Normenkontrollräten, die sich auf das Kontrollelement konzentriert, könne sich nur funktionaler und institutioneller Abgrenzungen bedienen (OECD 2018b, S. 77). Damit wiederum stoße man empirisch an Grenzen (Renda und Castro erscheint demnächst).

In Anbetracht der in diesem Buch präsentierten Erkenntnisse ist die Beschränkung auf funktionale und institutionelle Charakteristika der Räte jedoch ohnehin weder notwendig noch besonders fruchtbar. Vielmehr sollten nach Ansicht der Autorin prozessuale Aspekte stärker ins Zentrum der Definition gestellt werden. Fokussiert man darauf, wie die Räte vorgehen und welche Möglichkeiten der Einflussnahme sie besitzen, kommt man zu einem tieferen Verständnis dessen, was die Arbeit von Normenkontrollräten eigentlich ausmacht. Zunächst wird man dann erkennen, dass eine auf die Kontrollaufgabe reduzierte Definition der wachsenden Bedeutung der (informellen) Beratung durch die Räte für ihre Regierungen gar nicht gerecht wird. Um die Schwächen bisheriger Definitionsversuche zu beheben, sind folgende analytische Schritte angebracht: Konzipiert man die Normenkontrollräte in einem ersten Schritt als Politikberater, entsprechen sie grundsätzlich dem Verständnis organisierter wissenschaftlicher Politikberatung von Weingart und Lentsch (2008). Dieses umfasst diejenigen Beratungsgremien, die auf der Basis eines formalisierten Auftrags und in der Regel als längerfristige Beratungsgremien in der Regierung und den Ministerien eingesetzt werden (ebd., S. 9). Die beiden Autoren beobachten, dass der wissenschaftlichen Politikberatung zunehmend spezielle Wissensbereiche zugeordnet

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

werden, sich eigene Organisationsformen entwickeln und eigene Verfahrensregimes herausbilden und stimmen mit der einschlägigen Forschungsliteratur überein, dass wissenschaftliche Politikberatung „als eigenständige institutionelle Ebene zwischen Politik und Wissenschaft gesehen werden" kann (ebd., S. 9). Differenziert man diese Beschreibung jedoch weiter aus, wird rasch deutlich, dass sich Normenkontrollräte keinem typischen Modell wissenschaftlicher Politikberatungsgremien zuordnen lassen.[7] Dies ist vor allem daraus zu erklären, dass Normenkontrollräte über größere Befugnisse als die von dieser Definition regelmäßig umfassten Akteure organisierter wissenschaftlicher Politikberatung verfügen. Sie nehmen am inneren Gesetzgebungsverfahren zu allen nationalstaatlichen Regelungen teil, was in Deutschland keinem weiteren Gremium und in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich nur einzelnen anderen Gremien gestattet ist. Daneben spricht die Praxis, die diese Arbeit genauer untersucht, dafür, dass die Interpretation der Aufträge durch die Normenkontrollräte und ihr strategisch ausgerichtetes Handeln vielmehr einer politischen Organisationslogik als einer wissenschaftlichen entsprechen und die Räte damit nicht auf der „eigenständigen institutionellen Ebene zwischen Politik und Wissenschaft" anzusiedeln sind (ebd.). In einem zweiten Schritt lenkt man den Blick darauf, dass die Einsetzung und wiederholte Bestätigung der Räte durch die jeweiligen Regierungen ein klares politisches Ziel verfolgen, ohne das es keine wirksame Kontrolle geben kann. Das politische Ziel speist sich aus dem Interesse der regierenden Parteien, in der nächsten Wahl bestätigt zu wer-

7 Entsprechend haben Weingart und Lentsch den Nationalen Normenkontrollrat zu keiner ihrer sechs Gremienmodelle (Ressortgebundenen Beiräte, Sachverständigenkommissionen im Risiko- und Sicherheitsmanagement, Politikfeldspezifische Sachverständigenräte im Risiko- und Sicherheitsmanagement, Politikfeldspezifische Sachverständigenräte, Expertenkommissionen, Enquête-Kommissionen und Politikberatende Ressortforschungseinrichtungen) zugeordnet, sondern ihn an verschiedenen Stellen lediglich ergänzend in die Untersuchung einbezogen (2008). Von den Politikfeldbezogenen Sachverständigenräte (Modell III), die ebenfalls als unabhängige Analyse-, Beratungs- und Kontrollgremien eingerichtet werden und die gesamte Bundesregierung beraten sollen, unterscheiden sich die Normenkontrollräte darin, dass sie lediglich die Bundesregierung adressieren und nicht zusätzlich weitere politisch verantwortliche Instanzen und die Öffentlichkeit ansprechen sollen (2008, S. 98). Im Gegensatz zum deutschen NKR und dem britischen RPC, deren Mandate unbefristet bzw. auf einen längeren Zeitraum befristet sind, kommt Actal am ehesten der Definition einer Expertenkommission nahe, die „auf der Grundlage eines spezifischen und auf einen Anlass bezogenen Auftrags […] ad hoc [als] pluralistische, kollegiale Gremien" eingesetzt werden (ebd., S. 117–118), wenngleich die tatsächliche Dauer seiner Existenz die wiederholte Mandatsbegrenzung im Sinne einer Expertenkommission mittlerweile konterkariert.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den, und kann die Senkung von Bürokratiekosten zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums ebenso umfassen wie die Stärkung des Vertrauens einer breiten Wählerschaft in die Integrität der handelnden Akteure und aufgesetzten Prozesse. Die Definition folgt daher der Prämisse: Ohne dass die Kontrolle durch ein unabhängiges Gremium dem Wiederwahlinteresse der politisch Verantwortlichen zuträglich wäre, würde sich keine Regierung freiwillig wirksam kontrollieren lassen. Deshalb handelt es sich nach der Definition dieser Arbeit bei einem Normenkontrollrat vielmehr um eine Institution zur Erreichung der politischen Ziele Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, die mit manchen Rechten der wissenschaftlichen Politikberatung ausgestattet ist und sich mancher Arbeitsweisen der wissenschaftlichen Politikberatung bedient. Solange das politische Ziel aufrechterhalten wird, verfügt sie über politisch-institutionelle Wirkungsmöglichkeiten, die ansonsten nur politischen Akteuren zur Verfügung stehen.

### *2.2. Forschungsstand und Forschungslücke*

Normenkontrollräte sind erst in jüngerer Vergangenheit zum Gegenstand wissenschaftlicher Debatte geworden, was an ihrer kurzen Historie ebenso liegen mag wie an der Tatsache, dass sich ihre Erforschung weder Politologen noch Juristen, Historikern oder Wirtschaftswissenschaftlern unmittelbar aufdrängt. Auch die Verwaltungswissenschaft hat mit der Schwierigkeit zu kämpfen, einen multiperspektivischen Zugang zu finden, um nicht nur einzelne Aspekte der Wirklichkeit zu erfassen. Der nun folgende Forschungsüberblick gibt zunächst Auskunft über existierende Vergleichsarbeiten aus verschiedenen Disziplinen und der internationalen öffentlichen Politikberatung. Es folgt dann eine Auseinandersetzung mit Einzelfallstudien, die zu einem besseren Verständnis der Rats-Arbeitsweisen in der Tiefe beigetragen haben. Im Anschluss wird die Forschungslücke herausgearbeitet und dem Leser deutlich gemacht, welchen Beitrag die vorliegende Arbeit innerhalb der wissenschaftlichen Debatte leistet.

Im Jahr 2018 hat die OECD eine umfassende vergleichende Darstellung der Normenkontrollräte in Europa veröffentlicht, die durch die vollständige Erfassung aller sieben nationalen Räte und des Rats der Europäischen Kommission einen wertvollen Überblick über die Umsetzung der institutionalisierten Kontrolle in verschiedenen Nationalstaaten und der Europäischen Union bietet (OECD 2018a). Der Anschluss an die etablierten Kriterien der OECD-Evaluationen im Arbeitsschwerpunkt Better Regulation begründet zudem ihre Relevanz für Praktiker, die die Leistungsfähigkeit der Kontrolle im Hinblick auf zentrale Merkmale einer guten Regulierungspolitik ablesen können. Die Studie bedient damit das wachsende Verlangen der Regierun-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gen nach vergleichender Performanzinformation (Pollitt 2011, S. 119) und festigt die Rolle der OECD als maßgeblicher Multiplikator für Ideen und *best practices* im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in Europa (Radaelli 2018; Pollitt 2011, S. 116). Im Vergleich zur vorliegenden Studie verbleibt die Darstellung durch die OECD jedoch im Deskriptiven. Es ist eine Schwäche der Überblicksarbeit, dass sie nicht nur auf eine komparative Auseinandersetzung mit dem Beschriebenen verzichtet, sondern ihre mangelnde Erklärungsabsicht auch durch den Verzicht auf eine Differenzierung der aufgeführten Vergleichsindikatoren dokumentiert. Hinsichtlich des Erklärungsbedarfs etwa der Tätigkeiten oder der Besetzung des Rats und der potentiellen Erklärungskraft etwa der institutionellen Rahmenbedingungen oder Beziehungen zu Regierungsakteuren hätte man sich qualifizierendere Aussagen gewünscht. Wenn die Autoren die Wirkungen und die Effektivität der Räte begutachten, bleiben zudem wichtige Einflusswege unerwähnt, die sich einer formellen Fixierung entziehen, wodurch auch die Beschreibung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Räte unzureichend bleibt. Den Gütekriterien eines verwaltungswissenschaftlichen Vergleichs hält diese praxisorientierte Studie also nicht Stand, da „die Hälfte der Geschichte" unerzählt bleibt (Pollitt 2011, S. 116). Ähnlich verhält es sich mit früheren Globalvergleichen, etwa, wenn der Blick auf formale Aspekte der Räte in Deutschland, Holland und dem Vereinigten Königreich gelegt wird und die Räte im breiteren Kontext der Better Regulation-Strukturen und -Prozesse untersucht werden (Janowski et al. 2011). Axel Piesker verglich 2009 Akteure und Maßnahmen der deutschen und britischen Better Regulation-Politik und beleuchtete im Rahmen dessen das noch ganz junge Regulatory Policy Committee (RPC) und seine Vorgängerorganisationen sowie den Nationalen Normenkontrollrat (Piesker 2009). Für die Bertelsmann-Stiftung, die wesentlich dafür geworben hatte, in Deutschland ein Gremium ähnlich dem niederländischen Actal zu installieren, führten Frick und Ernst (2006) ein Vergleich der Mandate (im Fall des NKR noch vor der Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag) der beiden Gremien durch und gaben Einschätzungen zu Vor- und Nachteilen des angedachten NKR-Mandats ab. Die benannten Studien beleuchten jedoch in erster Linie die Gemeinsamkeiten der Räte und vernachlässigen das *travelling problem* institutioneller Arrangements[8]. In Bezug auf die Frage, mit welchen spezifischen Prägungen und Einschränkungen die Räte vor Ort zu kämpfen haben und ob diese für die unterschiedlich wahrgenommene Leistungsfähigkeit der Rä-

8 Das Problem der Übertragbarkeit von Konzepten und Begriffen hat aufgrund der sprachlichen und kulturellen Kontexte im Bereich der öffentlichen Verwaltung besonderes Gewicht (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 264).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

te verantwortlich sind, kommen auch diese vergleichenden Fallstudien nur zu limitierten Ergebnissen. Eine Ausnahme bildet eine aktuelle rechtswissenschaftliche Publikation zum Nationalen Normenkontrollrat und dem Regulatory Scrutiny Board der Europäischen Union (Notbohm 2019), welche die Entstehungsgeschichte sowie die Arbeits- und Wirkungsweisen der beiden Normenkontrollräte analysiert. Die Arbeit geht davon aus, dass rechtliche Gesichtspunkte allein nicht ausschlaggebend sein können, um die Arbeitsweisen und Entstehungsgeschichten der beiden Räte zu erklären. Dominant ist jedoch trotzdem eine verfassungsrechtliche Würdigung der beiden Organisationen, welche die Konkurrenz zur Kontrollaufgabe der legislativen Staatsgewalt in den Mittelpunkt stellt.

Für den NKR haben Veit und Heindl (2013) eine Untersuchung vorgelegt, die erstmals einen ganzheitlicheren Ansatz verfolgte, indem sie die institutionellen Rahmenbedingungen, das Mandat und die Akteurstrategien als mögliche Voraussetzungen für eine produktive Beratungstätigkeit berücksichtigte. Indem die Autoren das Legitimationsbedürfnis des Rats als neuartige Form der Politikberatung in den Mittelpunkt stellen, bringen sie Licht in das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Anforderungen, einerseits ihre Unabhängigkeit von der Regierung hinreichend zu gewährleisten und andererseits effektiv zum Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung beizutragen. Die Autoren identifizieren die Integration des NKR in etablierte Verfahren der inneren Gesetzgebung, die Entwicklung eines kooperativen Arbeitsverhältnisses zu den Ressorts und die Konzentration auf eine objektive Messmethodik als Schlüssel dafür, dass der NKR seit seiner Gründung 2006 reüssieren konnte. Die Autoren eröffneten erstmals Einblicke in Konstellationen und Handlungsorientierungen der maßgeblichen Akteure im NKR und in dessen Umfeld und trugen so zu einem tieferen Verständnis der tatsächlichen Handlungsabläufe innerhalb des spezifischen institutionellen Handlungsrahmens des NKR bei. Sie erweiterten die bisherige institutionalistische Perspektive auf Normenkontrollräte um Aspekte von *soft power*, Strategie und Methodik, welche auch in der vorliegenden Arbeit eine bedeutende Rolle spielen.

Die vorliegende Studie unternimmt erstmals den Versuch, die Normenkontrollräte in drei Nationalstaaten in ihrer gesamten Handlungsrealität zu erfassen. Dazu gehört, die Aspekte von *soft power*, Strategie und Methodik für den effektiven Beitrag aller drei Räte zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung herauszuarbeiten. Dafür geht die Untersuchung erstmals auch über eine Identifizierung vermeintlicher Ähnlichkeiten hinaus und widmet sich in aller Ergebnisoffenheit den spezifischen Handlungsrealitäten der Organisationen. Das vergleichbare Mandat der Räte dient mithin nicht als Beschreibung der Handlungsrealität der Räte, sondern fungiert als Ausgangs-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

punkt, um deren Unterschiedlichkeit zu erklären. Die vorliegende Arbeit hat zudem – im Gegensatz zu bisherigen Vergleichsstudien – die ausdrückliche Absicht, die identifizierten Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Handlungsrealität der Räte zu erklären. Dabei bezieht die Untersuchung Einflussfaktoren auf kultureller, institutioneller, historischer und akteurszentrierter Ebene mit ein, und erhebt auch damit den Anspruch, neue wissenschaftliche und auch wissenschaftspraktische Erkenntnisse zu Tage zu fördern.

Die Arbeit leistet einen Beitrag zur vergleichenden Verwaltungswissenschaft, da sie den Vergleich zwischen bestimmten Institutionen in drei verschiedenen Nationalstaaten als wichtigstes Erkenntnisinteresse in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung stellt (Pollitt 2011, S. 115). Indem sich die Fallauswahl auf grundlegende Merkmale der öffentlichen Verwaltung in den drei Nationalstaaten bezieht, werden Arbeitsweise und Institutionalisierung von Normenkontrollräten in der vorliegenden Arbeit vor dem Hintergrund unterschiedlicher Verwaltungsprofile untersucht und erklärt. Sämtliche Faktoren, die über verwaltungskulturelle, institutionelle und historische Mechanismen auf die Arbeitsweise und Institutionalisierung der Räte wirken könnten, werden theoretisch herausgearbeitet und auf ihre Erklärungskraft hin untersucht. Ihre wissenschaftliche Relevanz zieht die Arbeit daraus, dass sie die Erklärungskraft unterschiedlicher Verwaltungsprofile auf die Leistungsfähigkeit einer Institution an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik testet, deren Übertragungseignung bisher noch niemand in Frage gestellt hat.

Mit der Betrachtung von Normenkontrollräten als Trend der „better regulation"-Politik europäischer Nationalstaaten bewegt sich die Arbeit auch im Bereich der vergleichenden Verwaltungsreformforschung und ist den Studien über die Wirkungsweise spezifischer Reforminstrumente in verschiedenen Ländern zuzuordnen, die einen eigenen Typus vergleichender verwaltungswissenschaftlicher Literatur darstellen (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 16). Innerhalb der Verwaltungsreformforschung knüpft die Arbeit an die Literatur der Reformströmung „better regulation" oder „bessere Rechtsetzung" an. Im Rahmen von praxisorientierten „better regulation"-Vergleichen, in denen die OECD führend ist (Radaelli 2018), ist die Kontrolle durch unabhängige Gremien mittlerweile ein fester Bestandteil (OECD 2018b; Francesco et al. 2012; Janowski et al. 2011). Veit (2010) zeigt in ihrer Studie zur Umsetzung von Mechanismen der Gesetzesfolgenabschätzung, dass Kontrolleure die Umsetzung von Gesetzesfolgenabschätzung wahrscheinlicher machen (Kontrollhypothese), wenn die Kontrollakteure genügend Kontrollkompetenzen besitzen oder die Politikformulierungsaktivitäten der Ministerialverwaltung transparent sind. Indem unabhängige Kon-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

trolle allerdings als Ergänzung und Ertüchtigung der Gesetzesfolgenabschätzung konzipiert und in Prozessschritte und Einzelfunktionen gegliedert wird (OECD 2018b; Renda und Castro erscheint demnächst), wird sie zum gängigen „better regulation"-Instrument wie die Gesetzesfolgenabschätzung selbst, Konsultationen oder Evaluationen. Die Kontrolle erweckt dann den Anschein, in der Umsetzung eindeutig und problemlos übertragbar zu sein. Dies passt in das Bild einer „better regulation"-Debatte, in der der Blick auf Regeln und Instrumente wie Gesetzesfolgenabschätzungen, Konsultationen mit den von einer Regelung betroffenen Akteuren, Verwaltungs- und Rechtsvereinfachung, Vollzugsrichtlinien, Berücksichtigung von Alternativen, Befristung von Rechtsvorschriften und die Bewertung regulativer Maßnahmen durch die Verwaltung selbst dominieren (Aufzählung nach Baldwin 2007).[9] Die Forschung über Gesetzesfolgenabschätzung hat allerdings gezeigt, dass ihre Durchführung eng mit dem politischen Entscheidungsfindungsprozess verbunden ist (Veit 2010; Hertin et al. 2009a; Radaelli 2009a) und somit politischen Entscheidungsmechanismen unterliegt, bei denen Akteursverhalten wichtig ist.

Die vorliegende Arbeit unterscheidet daher von der bisherigen „better regulation"-Literatur, dass sie die Kontrolle nicht als weiteren Prozessschritt eines immer regulierteren Gesetzgebungsverlaufs versteht, sondern die Normenkontrollräte als beteiligte Akteure konzipiert. Damit verändert sich die Perspektive, die weg geht von der Frage der optimalen Prozessstrukturierung und sich den Akteursmerkmalen der Räte und den Akteurskonstellationen als entscheidende Faktoren für politische Ergebnisse zuwendet. Die vorliegende Arbeit schließt damit eine wesentliche Forschungslücke in der vergleichenden Verwaltungsreformforschung, indem sie die Performanz und Institutionalisierung eines neuartigen Reformansatzes, nämlich der Kontrolle durch Better Regulation Boards beleuchtet.

9 Zahlreiche Studien beschäftigen sich mit den Mechanismen der Gesetzesfolgenabschätzung als abhängige und unabhängige Variablen: etwa mit der Frage, wie Gesetzesfolgenabschätzung in verschiedenen Ländern ausgestaltet ist (Fritsch et al. 2017), wie unterschiedliche Ausprägungen von Gesetzesfolgenabschätzung zu erklären sind (Dunlop et al. 2012; Francesco et al. 2012; Veit 2010; Radaelli 2005), der Frage, welche Konsequenzen mit verschiedenen Formen der Gesetzesfolgenabschätzung einhergehen (Radaelli 2009b; Veit 2008; Torriti 2007), über welche Mechanismen Ex-ante vorgenommene Regel- bzw. Gesetzesfolgenabschätzungen Eingang in Politikentscheidungen finden (Rissi und Sager 2013; Dunlop et al. 2012; Francesco et al. 2012; Radaelli 2009b; Hertin et al. 2009a; Hertin et al. 2009b).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

## 3. Forschungsdesign und methodisches Vorgehen

### *3.1. Neo-institutionalistische Erklärungsansätze*

Ausgehend von der Annahme, dass die Komplexität von Entscheidungsprozessen in Organisationen kaum durch ein einzelnes theoretisches Modell erfasst werden kann (Olsen 2001, S. 191), wird einem pragmatischen Ansatz zulasten „eleganter" Erklärungen den Vorzug gegeben (Jann 2006, S. 143). In der vorliegenden Untersuchung steht dabei die Frage im Mittelpunkt, inwieweit sich die Wirkungsformen und der Grad an Institutionalisierung der Normenkontrollräte aus dem Wechsel- und Zusammenspiel legitimationsstiftender handlungsleitender Orientierungen (kulturelle Erklärungsfaktoren), regel- oder praxisbasierter Strukturen und Prozesse (institutionelle Erklärungsfaktoren) und den Akteursentscheidungen innerhalb des verbleibenden Handlungsspielraums (akteurbezogene Erklärungsfaktoren) erklärt werden können. Für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung ist es sinnvoll, der skandinavischen Schule der Verwaltungswissenschaft zu folgen (v.a. Christensen und Lægreid 2001, 2004) und sich die jeweiligen Perspektiven der politikwissenschaftlichen neo-institutionalistischen Erklärungsansätze auf Akteure und Strukturen im Sinne eines vielfältigen Erkenntnisgewinns zunutze zu machen. Durch die Kombination von soziologischem, historischem und Rational Choice bzw. akteurzentriertem Institutionalismus (Hall und Taylor 1996; DiMaggio 1998) entsteht mithin eine offene Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand, die es ermöglicht, formal-strukturelle, kulturelle und akteurbezogene Aspekte der vorfindbaren institutionellen Wirklichkeit zusammenzuführen und institutionelles Handeln als Ergebnis spezifischer Faktorenkonstellationen zu erklären. Die Struktur öffentlicher Organisationen, ihre Arbeitsweise und ihre Entwicklung lassen sich „realitätsnaher" beschreiben und erklären, woraus vor allem Mehrwert für die politische Praxis entsteht (Jann 2006, S. 143). Mit Thelens und Mahoneys (2009a) Theorie des graduellen Institutionenwandels wird auch ein neuerer Beitrag vorgestellt, der den graduellen Wandel einmal geschaffener Institutionen abseits von exogenen Einwirkungen zu erklären versucht und dazu Elemente von Rational Choice-Institutionalismus und historischen Institutionalismus verwendet.

#### *3.1.1. Der soziologische Institutionalismus*

Der soziologische Institutionalismus in der Tradition von March und Olsen (March und Olsen 1984, 1989) betont vor allem die Einbettung von Akteuren in handlungsleitende institutionelle Strukturen. Indem sie Interaktio-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nen vorgeben, stellen politische Institutionen ein Repertoire an Handlungsmustern bereit, dem Individuen im politischen Prozess folgen können, ohne „jedes Mal von Neuem eine Kalkulation der möglichen Konsequenzen aller nur denkbaren Handlungsalternativen" anstellen zu müssen (Zuber und Kaiser 2016, S. 307). Weil Individuen üblicherweise von solchen eingeübten Standards Gebrauch machen (*standard operating procedures*), sorgen diese für ein großes Maß an Erwartungssicherheit bei allen Beteiligten. March und Olsen folgen hier dem von Herbert Simon (1985) entwickelten Konzept der *bounded rationality*, das davon ausgeht, dass Akteure sich in Entscheidungssituationen, die von erheblichen Informationsdefiziten oder Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen geprägt sind, eher an bereits bewährten Handlungsmustern als an Maximierungsstrategien orientieren (Zuber und Kaiser 2016, S. 307). Innerhalb dieser Ordnungsfunktion wirken Institutionen verhaltensregulierend im Sinne einer *logic of appropriateness*[10] (March und Olsen 1989). Darüber hinaus enthalten Institutionen eine sinnstiftende, orientierende Dimension. Dann verkörpern sie grundlegende Ideen über den Zweck des Zusammenlebens im Gemeinwesen. Solche kollektiven Sinnwelten und „Leitideen" (Lepsius 1995, S. 395) dienen der Rechtfertigung der politischen Institution, ermöglichen ihre Legitimation und stellen damit eine entscheidende Grundlage ihrer Stabilität dar (Eisen 1996, S. 35). „Institutionenanalyse stellt die Frage: Welche Leitideen wirken in welchem Handlungskontext bis zu welchem Grade verhaltensstrukturierend?" (Lepsius 1995, S. 395).

Sämtliche Aspekte der gesellschaftlichen, politischen und administrativen Kulturen Deutschlands, Großbritanniens und der Niederlande können auf der Basis dieses Ansatzes in die Analyse aufgenommen werden und die Wirkung unterschiedlicher institutioneller Arrangements auf die Arbeitsweise und Institutionalisierung von Normenkontrollräten abgeprüft werden (vgl. Peters 2010). Vor allem aber bietet der soziologische Institutionalismus die Möglichkeit, den analytischen Dualismus zwischen dem Einfluss formaler Institutionen auf der einen Seite und faktischer Handlungsrealitäten und „Leitideen" auf der anderen Seite zu überwinden (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 57; Kuhlmann 2003, S. 47). So öffnet er den Blick stärker für die „soziale Wirklichkeit, in der beide Dimensionen miteinander verschränkt sind und wechselwirken" (Kuhlmann 2003, S. 47).

10 Diesem „Regelkatalog des angemessenen Verhaltens" steht nach der Auffassung von March und Olsen die „logic of consequentiality" des Rational Choice-Ansatzes gegenüber, nach denen Institutionen handlungsleitende Randbedingungen für die Nutzenabwägungen rationaler Akteure darstellen (1989).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - cc

### *3.1.2. Rational Choice- und akteurzentrierter Institutionalismus*

Das handlungstheoretische Modell des Rational Choice-Institutionalismus (Hall und Taylor 1996; Shepsle 2005) definiert Institutionen als zentrale Einflussgrößen der rationalen Wahlhandlungen von Akteuren, indem sie das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Handlungsoptionen vorstrukturieren (vgl. Dowding und King 1995). Diese Parameter werden „nach individuellem Nutzen strebende Akteure berücksichtigen, wenn sie in der Verfolgung ihrer Interessen subjektiv rationale Entscheidungen treffen" (Edeling 1999, S. 9). Dem Zwecke der Untersuchung der in der vorliegenden Arbeit verfolgten Fragestellung ist der Rational Choice-Institutionalismus insofern dienlich, als er den Blick auf die Wahlfreiheiten der handelnden politischen und administrativen Akteure lenkt. Mit der Initiierung und Bestätigung institutioneller Arrangements (Prüfung durch einen Normenkontrollrat), aber auch mit der (möglicherweise unterschiedlich großen) Verpflichtung zur Umsetzung der initiierten Maßnahmen (Umsetzung der Forderungen und Empfehlungen des Normenkontrollrats) streben Regierungen grundsätzlich die Lösung eines Kooperationsdilemmas (hohe Bürokratiekosten) an. Dennoch kann es für Akteure unter bestimmten Voraussetzungen rational sein, gegen die gemeinsam gegebenen Regeln zu verstoßen. Die Kosten-Nutzen-Kalkulation wird dann stark vom Ausmaß der Sanktionierung des abweichenden Verhaltens beeinflusst sein. Die Akteure in den Normenkontrollräten werden gleichsam von den sie umgebenden Regeln und Strukturen beeinflusst, da diese die Macht- und Ressourcenzuteilung maßgeblich strukturieren.

Zur besseren Unterscheidung des subjektiven Akteurswillens von strukturierenden institutionellen Rahmenbedingungen entwickelten Scharpf und Mayntz Mitte der Neunzigerjahre den akteurzentrierten Institutionalismus (1995). Nach diesem Paradigma bestimmt der institutionelle Kontext das Handeln der Akteure nie vollständig, weil Akteure keine „regelbefolgenden Automaten sind" (Scharpf 2006, S. 51). Indem der institutionelle Rahmen die Intentionen und Interaktionen der Akteure aber strukturiert, beeinflusst er das Ergebnis des Akteurhandelns dennoch: „The approach proceeds from the assumption that social phenomena are to be explained as the outcome of interactions among intentional actors […] but that these interactions are structured, and the outcomes are shaped, by the characteristics of the institutional setting within which they occur" (Scharpf 1997, S. 1). An dieser Stelle grenzt sich der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus von einer reinen Rational Choice-Perspektive ab, nach der Institutionen lediglich als externe Restriktionen egoistisch-rationaler Nutzenmaximierung anzusehen sind, und begründet stattdessen eine analytische Doppelperspek-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tive auf Akteure auf der einen Seite und Institutionen auf der anderen Seite. Gleichzeitig nutzt der Ansatz einen Akteursbegriff, der zwischen den individuellen Akteuren, die eine Organisation vertreten und der Organisation selbst als korporativem Akteur unterscheidet. Fast immer hätten Individuen, die für eine Organisation agieren, gewisse – auch positionsbezogene – Handlungsspielräume, die sie ihrer eigenen Handlungsorientierung gemäß ausnützen könnten (Mayntz und Scharpf 1995, S. 50–51). Forscher müssen vor allem dann eine die individuellen Akteure einbeziehende Mehrebenenperspektive einnehmen, wenn institutionelle Faktoren und situative Konstellationen das Handeln eines korporativen Akteurs nicht ausreichend erklären können. Korporative und individuelle Akteure stehen demnach in einer konstanten Wechselbeziehung zueinander: Eine Organisation hat in dem Maße eigene Akteurqualitäten, in dem sie nach außen mit einer spezifischen Identität und organisationalem Eigeninteresse auftritt. Während die Individuen Identität und Orientierung der Organisation prägen (bottom-up), entfaltet diese wiederum mit ihren definierten Regeln und Normen Wirkung auf das Handeln der sie vertretenden Individuen (top-down).

Für die Konturierung des Forschungsdesigns dieser Studie ist der akteurzentrierte Ansatz fruchtbar, weil es mit seiner Hilfe gelingt, die große – aber eben oft zugunsten theoriegestützter Erklärungen „künstlich" verringerte – Komplexität des Zustandekommens politischer Entscheidungen besser zu erklären, weil sowohl institutionelle als auch akteurbezogene Einflussfaktoren in die Erklärung Eingang finden. Durch die analytische Trennung von Akteuren und Institutionen – die besonders durch die Verwendung eines engen, d.h. regelbezogenen Institutionenbegriffs gewährleistet wird – ermöglicht der Ansatz es, die handlungsleitenden Orientierungen der untersuchten Akteure als eigene Erklärungsfaktoren zu bestimmen. Gleichzeitig führt ein enger Institutionenbegriff dazu, die Untersuchung nicht auf die Ebene der korporativen Akteure – der Räte, der Regierung und der Parlamente – zu begrenzen, sondern auch die daran beteiligten individuellen Akteure in den Blick zu nehmen.

### *3.1.3. Der historische Institutionalismus*

Mit Blick auf institutionelle Kontinuität und Beharrungskraft ist das – vor allem auf Sven Steinmo, Kathleen Thelen und Frank Longstreth zurückgehende (1992) – Denkmodell des historischen Institutionalismus besonders erklärungskräftig. Es versteht Institutionenentwicklung vorwiegend als einen inkrementellen Prozess, der sich entlang eines eingeschlagenen Entwicklungspfades vollzieht. Die Annahme einer „pfadabhängigen" Entwicklung lenkt den Blick auf historisch prägende „institutionelle Weichenstel-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lungen", womit diejenigen Situationen gemeint sind, in denen der ‚alte' Pfad verlassen und ein neuer beschritten wird. Zu solchen *critical junctures* kommt es vor allem durch externe Impulse wie etwa soziale oder ökonomische Krisen (Greif und Laitin 2004, S. 633). Erklärungskraft könnte der historische Institutionalismus somit einerseits für die Entstehung der Normenkontrollräte als neue Institutionen an bedeutenden historischen Wegscheiden entfalten (Zuber und Kaiser 2016, S. 321–322). Andererseits lenkt er den Blick auf mögliche Gründe für die Veränderung von Mandaten, die in bedeutsamen Umwälzungen im politisch-gesellschaftlich-ökonomischen Umfeld der Räte liegen.

### *3.1.4. Die Theorie des graduellen Institutionenwandels*

Die drei beschriebenen traditionellen neoinstitutionalistischen Ansätze der Politikwissenschaft, der soziologische, der Rational Choice- und der historische Institutionalismus, besitzen eine gemeinsame Schwäche, wenn es darum geht, Institutionenwandel abseits größerer Wendepunkte zu erklären (Hall und Taylor 1996; Weingast 2002; Levi 2008). Da sich ihre Erklärungsmodelle auf die Gründe richten, wegen derer eine Institution in einer bestimmten Ausformung stabil ist, beinhalten sie keine inhärenten Faktoren für Veränderung. Die neuere „Theorie des graduellen Institutionenwandels" von Mahoney und Thelen (2009a) rekurriert in ihrem Erklärungsmodell dagegen auf „Akteure des Wandels" (*agents of change*) innerhalb und außerhalb von Institutionen. Elemente des historischen Institutionalismus und des Rational Choice-Ansatzes verbindend, ist die zentrale Grundlage der Theorie die Einsicht, dass Institutionen an die beteiligten Akteure asymmetrisch Macht verteilen (ebd., S. 8). Die entscheidende Abgrenzung zu den traditionellen Ansätzen findet statt, indem Institutionen entweder als das nicht intendierte Ergebnis oder als verschwommener Kompromiss eines Konflikts zwischen Akteursgruppen aufgefasst werden. Es haftet Institutionen daher nichts Automatisches oder Selbstverstärkendes an, sondern sie sind vielmehr konstanten Auseinandersetzungen über ihre Veränderung ausgesetzt (ebd.). Daran beteiligen sich diejenigen Akteure, die ihren eigenen Machtverlust begrenzen und die betreffende Institution dafür verändern wollen („Agenten des Wandels"), ebenso wie diejenigen Akteure, die an Macht gewonnen haben und sich deshalb Veränderungen entgegenstellen („Veto-Spieler") (ebd.). Ergänzend zu sozio-kulturellen Faktoren, historischen Pfadabhängigkeiten und idiosynkratischen Motiven der Akteure ist es nun möglich, analytisch auch die Spannungen in Betracht zu ziehen, die die Institution selbst erzeugt und ebenso die Faktoren, die sie „verletzlich" machen und das Einfallstor für Veränderungsbestrebungen bilden. Der Ansatz des graduellen In-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stitutionenwandels bietet sich mit Blick auf den zweiten Teil der Forschungsfragestellung der vorliegenden Arbeit besonders an. Er liefert das analytische Instrumentarium, um die Entwicklung von Institutionen anhand von institutionenimmanenten Variablen erklären zu können.

## 3.2. Konzipierung der Variablen

### 3.2.1. Konzipierung der unabhängigen Variablen

Die vorgestellten Ansätze des Neo-Institutionalismus und die Theorie des graduellen Institutionenwandels bieten eine breite analytische Basis, um sich mit der Arbeitsweise und der Institutionalisierungsgeschichte von Normenkontrollräten auseinanderzusetzen. Der skandinavischen Schule der Verwaltungswissenschaft folgend (Jann 2006), wird nun aus den beschriebenen institutionalistischen Ansätzen ein vielfältiges Faktorenspektrum herausgearbeitet, das es braucht, um die Fälle in ihrer Tiefe zu rekonstruieren und – im Gegensatz zur reinen Nacherzählung – Abstrahierung und Analyse zu ermöglichen. Auf der Basis von theoretischen Vorüberlegungen und des Forschungsstandes zu Politikberatung, Wissensnutzung und better regulation werden im Folgenden die erklärenden Variablen für die Arbeitsweise und Institutionalisierung der Normenkontrollräte operationalisiert und die zu überprüfenden Erklärungsfaktoren herausgearbeitet. Dabei orientiert sich die Anordnung an den zentralen theoretischen Einflussgrößen: Institutionen nach einem engen Begriffsverständnis, also formalen Regeln und Strukturen, in die die Normenkontrollräte eingebettet sind; Normen, Werte und kulturelle Grundlagen, die das Handeln der Akteure prägen und schließlich die Akteure selbst mit ihren unterschiedlichen Motivationen und Interessenslagen. Um mit größtmöglicher Offenheit an die Empirie herantreten zu können, werden die aufzuführenden Faktoren zunächst nicht danach unterschieden, ob sie Aspekte der Arbeitsweise erklären oder Unterschiede im Institutionalisierungsgrad der Räte begründen. Es wird Ergebnis der Analyse sein, welche Faktoren für welche Ausprägungen auf der abhängigen Variablen ausschlaggebend sind und welche Faktoren welchen Grad an Erklärungskraft entfalten. So soll das Ziel der Arbeit erreicht werden, die tatsächlich entscheidenden Zusammenhänge zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen bei den Untersuchungsfällen aufzuspüren, offenzulegen und zu erklären. Die vergleichende Kontrastierung mehrerer Untersuchungsfälle hilft, einzelnen Variablen einen hohen oder niedrigen Erklärungswert beizumessen und auf andere Fälle übertragbare Muster zu identifizieren.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a. Institutionelle Erklärungsfaktoren

Da alle institutionalistischen Perspektiven gemeinsam davon ausgehen, dass formal-rechtliche Institutionen Akteurshandeln ermöglichen und beschränken, indem sie Präferenzen vorstrukturieren, ist es für die vorliegende Studie zunächst einmal von Bedeutung, die relevanten Regeln und Verfahrensrichtlinien genauso wie die organisatorisch-institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeit der Normenkontrollräte offenzulegen und miteinander zu vergleichen. Es interessiert zunächst vor allem der direkte organisatorisch-institutionelle Handlungskontext der Normenkontrollräte, also die strukturellen und prozessualen Gegebenheiten im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Darüber hinaus bieten die institutionellen Variablen den Raum, um sich mit denjenigen Regeln, Rechtsvorschriften und maßgeblichen Strukturvorgaben zu beschäftigen, die den Räten und den beteiligten Akteuren in ihren Mandatskontexten auferlegt werden. Die Einbettung dieser Strukturen und Regeln in einen größeren politischen, gesellschaftlichen und staatsorganisatorischen Handlungskontext erfolgt innerhalb der Operationalisierung der „Kultur"-Variablen. Die institutionellen Erklärungsvariablen werden im Rahmen dieses Buchs folgendermaßen operationalisiert:

*Die rechtlichen Handlungsgrundlagen der Normenkontrollräte*

Die Mandate und weitere rechtliche Bestimmungen zur Konstituierung der Normenkontrollräte werden zunächst dahingehend untersucht, welchen Rechtscharakter sie besitzen und wie verbindlich und nachhaltig die Beauftragung der Räte durch sie erfolgt. Darüber hinaus soll anhand der Aufgabenbeschreibung ein Abgleich zwischen dem, was die Räte tun und dem, was sie tun sollen, vorgenommen werden. So wird erkennbar, ob ein Rat sein Mandat zurückhaltend oder expansiv auslegt und wie viel Einfluss eine Aufgabenbeschreibung auf die Tätigkeit eines Rates ausübt.

*Intraorganisatorische Strukturen*

Der innere Aufbau der Normenkontrollräte umfasst vor allem die Personalstärke von Rat und Sekretariat, die Arbeitsaufteilung innerhalb und zwischen den beiden Akteursgruppen, das Budget, Fragen von Entlohnung, Anstellung und Besetzung sowie Aspekte einer Organisationskultur. Es wird hier untersucht, ob die Ressourcen-Ausstattung eine handlungsermöglichende oder -beschränkende Rolle spielt, und ob die Räte sich in ihrer formalen Unabhängigkeit voneinander unterscheiden.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Strukturen und Verfahren im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*

Eng mit den Strukturen innerhalb der Räte (intraorganisatorische Struktur) sind auch diejenigen im direkten Umfeld der Räte verbunden, die vor allem Akteurskonstellationen und Koordinierungsmechanismen konstituieren (interorganisatorische Struktur). Dazu gehört die horizontale Koordinierung des Politikfelds Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung auf der ministeriellen Arbeits- und Leitungsebene, die Koordinierung innerhalb der Ministerien sowie formelle und informelle Arbeitsrunden, an denen neben Vertretern des Rates auch Vertreter weiterer beteiligter oder interessierter Stakeholder teilnehmen können. Es wird hier untersucht, ob die Strukturen, in die die Räte eingebettet sind, sich auf deren Arbeitsweise oder Institutionalisierung auswirken.

*Staatsaufbau und Verwaltungsorganisation*

Der Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung und das Verhältnis von zentralstaatlicher und subnational-dezentraler Selbstverwaltung sind weitere Faktoren, die als Erklärungen für die Arbeitsweise und Institutionalisierung der Räte in Betracht gezogen werden. Die Frage, auf welcher staatlichen Ebene oder durch welche staatlichen Akteure die Gesetze umgesetzt und vollzogen werden, entscheidet darüber, welche Kenntnis über die Gesetzesfolgen bei den Verfassern eines Gesetzes vorhanden ist und strukturiert somit den Prozess, wie Gesetzesfolgen abgeschätzt werden. Bei einer großen Entfernung der regelgebenden von der umsetzenden staatlichen Ebene ist ein hoher Informationsgewinnungsaufwand im gesetzesvorbereitenden Prozess zu erwarten.

b. Kulturelle Erklärungsfaktoren

Gemäß dem Ansatz des soziologischen Institutionalismus ist es nicht möglich, soziale Systeme zu verstehen, ohne sie in den Kontext der vorherrschenden Ideen, Normen und Werte einer Gesellschaft gestellt zu haben. Die Studie will deshalb die Frage beantworten, vor welchem kulturellen Hintergrund die am Wirken der Normenkontrollräte beteiligten Akteure agieren und wie die Akteurspräferenzen und -konstellationen sich durch Normen, Werte und Prägungen geformt haben. Kulturelle und eingeübte Handlungsvoraussetzungen können vielschichtig sein und wirken nicht alle in gleichem Maße auf die interessierenden Gegebenheiten. Mit Blick auf die Verwaltungstraditionen werden diejenigen Dimensionen ausgewählt, die Auswirkungen auf die von den Räten zu überprüfende Tätigkeit der Minis-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

terialverwaltung erwarten lassen (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 19). Die Operationalisierung der kulturellen Erklärungsvariablen stellt sich im Einzelnen folgendermaßen dar:

*Verhältnis von Staat und Gesellschaft*

Gesellschaften lassen sich an dem Ausmaß unterscheiden, in dem sie formalen bürokratischen Strukturen grundsätzlich offen oder ablehnend gegenüberstehen (Bendix 1956). Eine verbreitete Zuordnung europäischer Staaten zu unterschiedlichen Verwaltungskulturkreisen basiert im Wesentlichen auf der Rechtstradition und unterteilt sich grob in die kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur und die angelsächsische Public Interest-Kultur (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 19–21). So zeichnet sich die kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur etwa dadurch aus, dass der Staat als integrierende Kraft der Gesellschaft wirkt, die Rechtsregeln umfassend kodifiziert sind und im Verwaltungshandeln das Legalitätsprinzip, Gleichbehandlungsgrundsätze und staatliche Neutralität vorherrschend sind (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 21). In der angelsächsischen Public Interest-Kultur hingegen hat der Staat eher instrumentelle Bedeutung, Legislativakte haben die Funktion politischer Programme und das Verwaltungshandeln kann als pragmatisch, flexibel und auf den Interessenausgleich ausgerichtet bezeichnet werden (ebd.). Da all diese Aspekte die Gesetzgebungstätigkeit in den betrachteten Ländern strukturieren, wird in der vorliegenden Studie überprüft werden, ob sich aus den genannten Unterschieden Implikationen für die Tätigkeiten, das Vorgehen und die langfristige Festigung der Normenkontrollräte erheben.

*Konfliktlösungskultur im politischen System*

Die Konfliktlösungskultur im politischen System soll als Einflussgröße vor allem aufgrund zweier Erkenntnisse in der Literatur untersucht werden: dass Gesetzesfolgenabschätzung in konsensualen Demokratien selbst Verteilungsdiskussionen hervorrufen während sie in majoritären Systemen eher der Strukturierung der Diskussion innerhalb der Regierung dienen (Radaelli 2005) und dass die Fähigkeit zu tiefgreifenden administrativen Veränderungen in majoritären Systemen stärker ausgeprägt ist als in konsensualen (Pollitt und Bouckaert 2017). Basierend auf der Charakterisierung von Re-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gierungen anhand ihrer parlamentarischen Mehrheit (Lijphart 1984, 1999)[11] können unterschiedliche Konventionen und Arbeitsweisen von Regierungen ausgemacht werden. Diese sind als verfestigt anzusehen, da die Wahlsysteme in den meisten Demokratien stabile Regierungstypen hervorbringen. Die Konfliktlösungskultur im politischen System ist demnach umso konsensorientierter und konsultativer, je mehr Parteien die Regierung für eine parlamentarische Mehrheit benötigt. Ein majoritärer Politikstil, der die Interessen einer einfachen Mehrheit in den Mittelpunkt stellt, ist vor allem in Regierungssystemen zu finden, die traditionell Ein-Parteien-Regierungen hervorbringen. Mit Blick auf die hier angestrebte Erklärung der Arbeitsweise und Institutionalisierung von Normenkontrollräten dient die Untersuchung dieses Einflussfaktors der Beantwortung der beiden Fragen, ob die Arbeit des Rats im eher konsensual orientierten System der Niederlande stärker politisiert ist als im majoritären System Großbritanniens und ob im majoritäten System Großbritanniens Arbeit und Entwicklung des Rates auf einen durchgreifenderen Reformwillen hindeuten als in den anderen beiden Systemen mit stark und mittelmäßig ausgeprägten konsensualen Elementen.

*Gesetzgebungskultur*

Eng mit der Konfliktlösungskultur verbunden ist der traditionelle Gesetzgebungsprozess in unterschiedlichen politisch-administrativen Systemen. Es soll unter diesem Aspekt untersucht werden, welchen Einfluss der Zeitpunkt und das Ausmaß öffentlicher Konsultationen und der Beteiligung der Stakeholder auf die Arbeitsweise der Räte haben. Darüber hinaus interessiert unter dem Aspekt der Gesetzgebungskultur, in welchem Maße politische Programme bereits ‚in Gesetzentwürfe gegossen' sind, wenn sie vom Rat, den Stakeholdern oder der Öffentlichkeit diskutiert werden können, die Frage also, ob zu diesem Zeitpunkt Alternativen zu einer gesetzlichen Regelung noch denkbar sind (Radaelli 2005). Damit hängt eng zusammen, was die Räte noch erreichen können, was sich wiederum auf ihre Interaktions- und Einflusslogik auswirken könnte.

11 Die Typologie beinhaltet den single-party or minimal winning or bare majority Regierungstyp, bei dem eine Partei mehr als 50 Prozent der Sitze im Parlament hat, den minimal-winning coalition Typ, bei dem zwei oder mehr Parteien mehr als die Hälfte der Abgeordneten stellen, den Typus des minority cabinets, bei dem die Regierung mit wechselnden Mehrheiten regiert und den Typ der oversized executives or grand coalitions, bei dem die Regierung von mehr Parteien getragen wird als für eine Mehrheit eigentlich notwendig wären (vgl. Lijphart 1984, 1999).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Prägung und Selbstverständnis der Ministerialverwaltung*

Nach der Definition von Peters ist die administrative Kultur von der gesellschaftlichen und der politischen Kultur zu differenzieren (2010, S. 36). Zu dieser Verwaltungskultur im engeren Sinne gehört nach dem Verständnis der Autorin das Selbstverständnis der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Staatsbediensteten auf Arbeits- und Leitungsebene, deren Arbeitsstil und die überfachliche Kooperationsfähigkeit innerhalb der zentralstaatlichen Ministerialbürokratie. Die Forschung zu Civil Service Systems hat die historische Entwicklung, die rechtlich-institutionelle Ausgestaltung und die kulturelle Verankerung der öffentlichen Personalsysteme vor allem der Ministerialbürokratie in den Mittelpunkt gestellt (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 36–40). Die daraus abzuleitenden kulturellen Komponenten sollen genauer untersucht werden, da sie dazu dienen können, das institutionelle Umfeld der Normenkontrollräte besser zu verstehen: Der Charakter des Öffentlichen Dienstes zwischen Generalisten- und Spezialistentum etwa kann die Akzeptanz der Notwendigkeit von Gesetzesfolgenabschätzung und deren Kontrolle innerhalb der Ministerialbürokratie beeinflussen (Jann und Wegrich 2008) und damit auch die Spannungen beschreiben, die Normenkontrollräte dort erzeugen. Rekrutierungsmechanismen und Durchlässigkeit innerhalb des Öffentlichen Dienstes und nach außen begünstigen oder erschweren die Bildung verfestigter Netzwerke und Expertenkreise, die den themenübergeordneten Interessen eher entgegenstehen.

*Werte und Normen wissenschaftlicher Politikberatung*

Forschung zu wissenschaftlicher Politikberatung hat gezeigt, dass es formale und informale Regeln gibt, denen Berater bei der Herstellung eines Beratungsprodukts unterliegen, das gleichsam wissenschaftlich objektiv wie politisch relevant sein soll (Korinek und Veit 2013, S. 263). Die Grenzen zwischen Wissenschaft und Politik sind demnach dauerhaft Gegenstand von Verhandlung (Gieryn 1983). Neben der Frage, mit welchen Befugnissen ein Berater ausgestattet werden soll, geht es in den Aushandlungen vor allem darum, aufgrund welcher Eigenschaft einem Akteur Expertenkompetenz zugeschrieben wird (Korinek und Veit 2013; Jung et al. 2014). Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit interessieren besonders diese Regeln, da hier nationale Konstruktionen vorherrschend sind (Jasanoff 2011): „Persistent national differences in the articulation of even the most widely shared quality control principles indicate that political culture matters profoundly in determining what societies are prepared to accept as reliable knowledge“ (ebd., S. 34). Anhand der kulturellen Unterschiede bei den Erwartungen an wissenschaftliche Politikberatung soll es möglich werden, die bislang uner-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

forschte Frage in den Blick zu nehmen, wie die Mitglieder der Normenkontrollräte rekrutiert werden und ob die zugrundeliegenden Mechanismen ihre Arbeitsweise beeinflussen.

c. Akteurbezogene Erklärungsfaktoren

Es ist eine gemeinsame Prämisse der neo-institutionalistischen Ansätze der Politikwissenschaft, dass Institutionen – auch in Form von „Kultur" – Akteurshandeln zwar ermöglichen und begrenzen, aber niemals vollständig determinieren (Zuber und Kaiser 2016). Auch wenn die Handlungsfreiheit, die die Akteure besitzen, von den Vertretern des Rational Choice und des soziologischen Institutionalismus als unterschiedlich groß eingeschätzt wird, ist es doch auch aus Sicht der Kulturanthropologen eine Übertreibung zu sagen, Akteure „don't have any choices to make"[12]. Für eine individuelle Akteure einbeziehende Mehrebenenperspektive sprechen für die vorliegende Arbeit besonders zwei Tatsachen: Zum einen sind die Untersuchungsobjekte Normenkontrollräte kleine Organisationen aus drei bis zehn Mitgliedern und etwa 15 Mitarbeitern. Zum andern müssen sie als junge Organisationen ihre Position im über Jahrzehnte gefestigten Institutionengefüge der nationalen Regierungen erst einmal finden. Beides spricht dafür, dass die unterschiedlichen Expertisen und Interessen, Selbstverständnisse und Handlungsmöglichkeiten der Individuen den Rat erst zu dem machen, was er ist und dass der institutionelle Rahmen und die rechtlichen Vorgaben diesen Prozess lediglich vorstrukturieren. Die Operationalisierung akteurbezogener Variablen bezieht sich aber keinesfalls nur auf die Ratsvorsitzenden und Ratsmitglieder. Vielmehr wird anhand der folgenden Erklärungsfaktoren auch untersucht, ob die Sekretariate, die regierungsseitigen Ansprechpartner und Koordinierungsstellen, die politisch relevanten Akteure sowie weitere Stakeholder im Bereich Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung durch ihr jeweiliges Handeln Einfluss darauf nehmen, wie der Rat wirksam ist und sich etablieren kann. In welchem Maße das Handeln dieser Akteure wiederum selbst von institutionellen und kulturellen Variablen strukturiert wird, wie sehr die folgenden Erklärungsfaktoren also tatsächlich akteurbezogen oder nicht vielmehr den institutionellen oder kulturbezogenen Variablen zuzurechnen sind, ist Gegenstand der Analyse. Die Operationalisierung der akteurbezogenen Variablen folgt nun im Einzelnen:

12 James Duesenberry wird in diesem Zusammenhang gerne mit der Aussage zitiert: „I used to tell my students that the difference between economics and sociology is very simple: Economics is all about how people make choices. Sociology is all about why they don´t have any choices to make", zitiert nach Edeling 1999.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Personell-qualifikatorische Strukturen*

Mit Blick auf die personell-qualifikatorischen Strukturen soll untersucht werden, auf welchen kognitiven Orientierungen die Arbeit der Ratsvorsitzenden und -Mitglieder basiert. Darüber geben die unterschiedlichen „Lebenswelten" der individuellen Akteure Aufschluss (Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung, Politik etc.), weil sie die Schemata zur Interpretation von Informationen genauso wie die Wertorientierungen in der Tätigkeit selbst strukturieren (Scharpf 2006, S. 114). Es ist daher denkbar, dass die unterschiedlichen Ausbildungen und beruflichen Lebenswelten der Räte sie für unterschiedliche Vorgehensweisen und Schwerpunktsetzungen qualifizieren. Für die regierungsseitigen Akteure erscheint es gleichermaßen im Bereich des Möglichen, dass ihre Ausbildung eine Neigung oder Ablehnung gegenüber Gesetzesfolgenabschätzung und dem generalistischen Anliegen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung impliziert. Unter die personell-qualifikatorischen Strukturen fällt darüber hinaus das methodische und fallspezifische Gesetzesfolgen-Wissen bei denjenigen, die innerhalb der Ministerialverwaltung für die Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung zuständig sind.

*Eigeninteressen und idiosynkratische Motive*

Gerade dann, wenn es nicht ausschließlich zur Beschreibung der Akteur-Präferenzen verwendet wird, darf sowohl individuellen als auch korporativen Akteuren ein grundlegendes Interesse an Selbsterhaltung, Autonomie und Wachstum unterstellt werden (Scharpf 2006, S. 117). Die strategischen Implikationen dieses Eigeninteresses hängen von der (institutionellen) Umgebung des Akteurs ab und sind für andere Akteure wie für den Forscher transparent (ebd.). Abseits des unterstellten Eigeninteresses nehmen soziale Rollen, die individuelle Akteure ausfüllen, Einfluss auf ihr Handeln. Hat ein Akteur eine soziale Rolle übernommen, gehen von dieser in der Regel nicht nur rollenspezifische Normen und Erwartungen aus, sondern auch Anreize, sich entsprechend dieser Normen und Erwartungen zu verhalten (etwa Mitglieds-, Positions-, Karrierevorteile) (ebd.). Untersucht werden daher auch der (vormals) oder aktuell ausgeübte Beruf der Ratsvorsitzenden und -mitglieder, ihre (ehemaligen) ehrenamtlichen Tätigkeiten und Mitgliedschaften in Verbänden und/oder Parteien. Bei Akteuren, die nur wenig durch institutionalisierte Routinen, Kontrollen und Sanktionen eingeschränkt werden – etwa Führungspersonen –, kann es zudem immer sein, dass individuelles Eigeninteresse und idiosynkratische Handlungsorientierungen so wichtig sind, dass Erklärungen, die diese außer Acht lassen, ins Leere laufen (ebd., S. 116). Aufgrund von Doppelrollen oder weil sich Eigeninteresse und Rollenerwartungen ihrer Bezugseinheiten widersprechen,

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

müssen sich Akteure nicht selten zwischen unterschiedlichen Präferenzen entscheiden. Sobald sich diese eigene Akzentuierung verfestigt und von einem Akteur gegenüber anderen Akteuren kommuniziert wird, spricht man von der Identität eines Akteurs (ebd., S. 119). In diesem Buch wird somit untersucht werden, inwiefern Eigeninteressen, Rollenerwartungen und Identitäten sich auf die Arbeitsweise und Institutionalisierung der Räte auswirken und ob damit zum Beispiel auch Beobachtungen erklärt werden können, die vor dem Hintergrund der kulturellen und institutionellen Erklärungsmuster überraschen.

*Politisch-programmatische Interessen*

Für die Nutzung der Kontroll- und Beratungsleistung der Normenkontrollräte durch politische Akteure könnten politische Interessen eine Rolle spielen, etwa wenn sich politische Akteure damit besonders profilieren können. Politisch-programmatische Veränderungen in der Regierungsarbeit können Anpassungen auf Seiten des Rates erfordern und damit ebenfalls sein Wirken beeinflussen. Vor allem aber lenkt dieser Bestimmungsfaktor den Blick auf den weiteren Kreis interessierter Akteure, mit denen ein Rat zu spezifischen Regelungsvorhaben oder ganz allgemein zur Durchsetzung seiner Empfehlungen Befürworter-Koalitionen (sog. *advocacy coalitions*) bildet. Die politisch-programmatischen Interessen parlamentarischer, wirtschaftlicher, medialer oder zivilgesellschaftlicher Akteure sollen als Einflussparameter untersucht werden, um ‚äußere' Einflüsse auf das Wirken und die Institutionalisierung eines Rates empirisch zu erfassen und analytisch zu verarbeiten.

*Akteurskonstellationen und Agenten des Wandels*

Ein weiterer Erklärungsfaktor betrifft das Zusammenspiel der Akteure. Während Akteure mit einem gemeinsamen Handlungsziel unter sog. *advocacy coalitions* kooperieren können, gibt es auch Konstellationen aus Akteuren mit konfligierenden Interessen. Akteurskonstellationen beinhalten alles, was über die an bestimmten politischen Interaktionen beteiligten Akteure bekannt ist: „ihre Fähigkeiten (übersetzt in mögliche ‚Strategien'), ihre Wahrnehmungen und Bewertungen der erreichbaren Ergebnisse (übersetzt in ‚Auszahlungen') und das Ausmaß der Kompatibilität und Inkompatibilität ihrer Auszahlungswünsche" (Scharpf 2006, S. 128–129). ‚Agenten des Wandels' können wiederum identifiziert werden, wenn man genauer in Augenschein nimmt, welche Akteure durch den Kontrollrat Machtverlust erleiden. Die verschiedenen Akteurskonstellationen sollen also unter der Fragestellung analysiert werden, ob es Interessen gibt, die Arbeitsweise und die

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

langfristige Etablierung der Normenkontrollräte zu beeinflussen und ob die entsprechenden Akteure mächtig genug sind, um dies auch zu tun.

d. Historische Erklärungsfaktoren

Weil die vorliegende Untersuchung die Entwicklung von Normenkontrollräten über einen langen Zeitraum in den Blick nimmt, tritt die Wirkung von Pfadabhängigkeiten und rekursiven Handlungsmustern aus dem Schatten der kulturellen, strukturellen und akteurbezogenen Variablen heraus und bietet sich als eigenständiger Erklärungsfaktor für die Ausgestaltung von Institutionen an. Hinsichtlich der abhängigen Variablen der Institutionalisierung schärfen sie den Blick auf übertragene Muster in der Mandatsausgestaltung. Es soll zudem abgeprüft werden, inwiefern Aspekte der Arbeitsweise der Räte den Status von handlungsleitenden Entwicklungspfaden erlangen und inwieweit neue Mandate diese zu durchbrechen oder zu verstärken suchen. Eine historisch-institutionelle Sichtweise auf das aktuelle Handeln der Räte könnte vor allem da besonders fruchtbar sein, wo das Handeln nicht hinreichend durch legitimationsstiftende Handlungsorientierungen, formale Regeln und Abläufe oder individuelle Motive zu erklären ist.

### *3.2.2. Konzipierung der abhängigen Variablen „Arbeitsweise" und „Institutionalisierung"*

Das Erkenntnisinteresse der Arbeit liegt erstens darauf, Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Arbeitsweise und der Institutionalisierung von Normenkontrollräten zu erkennen und zu analysieren. Zweitens gilt das Interesse den Faktoren, die diese identifizierten Unterschiede erklären. Im Folgenden werden zunächst die abhängigen Variablen „Arbeitsweise" und „Institutionalisierung" konzipiert und in ihren Dimensionen operationalisiert.

a. Die abhängige Variable Arbeitsweise

Um die Arbeitsweise der Normenkontrollräte deskriptiv und analytisch handhabbar zu machen, ist das Konstrukt zunächst einmal begrifflich zu klären. Die Arbeitsweise einer Organisation richtet sich sicherlich in erster Linie an ihrem Auftrag, ihren Befugnissen und ihren Ressourcen aus. Diese Grundlagen werden für die Normenkontrollräte durch die Regierungen oder Parlamente gelegt und in den Mandaten und deren Begleittexten niedergeschrieben. Ginge man allein davon aus, wäre es möglich, den Auftrag der Normenkontrollräte erschöpfend in der Herstellung von *Transparenz* über Gesetzesfolgen zu sehen. Es gehört zur Definition von Normenkon-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

trollräten, dass sie beauftragt sind, die Angaben über bürokratiebezogene Konsequenzen aus neuen Regelungen durch die Regierung während des Regelgebungsprozesses zu überprüfen. Ein Normenkontrollrat bewertet in seinen Stellungnahmen, ob die Regierung der selbst auferlegten Verpflichtung zur Durchführung und Veröffentlichung einer Gesetzesfolgenabschätzung nachkommt und die Berechnung der Folgekosten vollständig und plausibel ist. So kontrollieren sie die abgeschätzten Gesetzesfolgen auf ihre Objektivität und ihre Transparenz und machen Widersprüche zwischen den Regierungsberechnungen und den eigenen Schätzungen sichtbar. Ausgehend von den Mandaten erschöpfte sich der Handlungsspielraum der Räte in der Überprüfung, Kontrolle und Bewertung der Angaben über die Kostenfolgen. Die Angabe selbst bleibt den an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen vorbehalten. In der Arbeit wird jedoch davon ausgegangen, dass es sich bei den Normenkontrollräten um Instrumente einer Bürokratieabbaupolitik handelt. Sie dienen dem Zweck, die bürokratischen Konsequenzen aus staatlicher Regulierungstätigkeit zu senken und bei neuen Entwürfen minimal zu halten. Die Untersuchung geht dann zusätzlich davon aus, dass Sinn und Zweck einer Organisation die Handlungsstrategien und weichen Komponenten der Arbeitsweise beeinflussen.

Man würde unter diesen Prämissen weder den Betätigungsfeldern der Räte noch ihren Kompetenzen gerecht, wenn man diejenigen Komponenten ihrer Tätigkeit aus einer Untersuchung herausließe, die sich auf die Sicherstellung der Plausibilität und Transparenz der Gesetzesfolgen beziehen. Auch ließe man einen wesentlichen Teil ihrer Arbeit außer Acht, wenn man vernachlässigte, dass die Räte bisweilen versuchen, bei den Entscheidungsträgern auf die Auswahl einer Regelungsalternative mit geringeren Kostenfolgen hinzuwirken. Als kleiner Exkurs ist hier anzumerken, dass das Ausmaß an Bürokratieabbau dennoch nicht als Indikator für den Nutzen eines Rates dienen kann, da der Erfolg von Bürokratieabbaubestrebungen immer auch von darauf abzielenden Programmen der Regierung, anderen politischen Zielen einer Regierung (wie etwa Arbeits- oder Finanzmarktregulierung), von externen Einflüssen (wie etwa EU-Gesetzgebung) und von äußeren Umständen (wie etwa eine Wirtschaftskrise) abhängig ist. Aufgrund der Länge der Kausalkette kann die Wirksamkeit von Normenkontrollräten ebenso wenig auf der Basis von Makrovariablen wie etwa der Entwicklung des Wirtschaftswachstums eines Landes, der Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Arbeit einer Regierung, der Zahl der Unternehmensgründungen oder ähnlichem gemessen werden. Versuchte man stattdessen, den Einfluss der Normenkontrollräte auf Einzelentscheidungen mithilfe kleinteilige Prozessanalysen nachzuvollziehen, stieße man bei den Räten entweder auf Unkenntnis oder Unwillen, ihren Einfluss auf den Willensbildungsprozess ent-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

scheidender Akteure transparent zu machen, etwa um gewonnenes Vertrauen nicht zu schädigen. Wenn es den Räten jedoch selbst schwerfällt, zu messen und zu kommunizieren, wie viel Reduzierung bürokratischen Aufwands auf ihre Arbeit zurückzuführen ist, ist es für die Forschung, die sich auf Überliefertes in Publikationen und Äußerungen stützen muss, erst recht ein aussichtsloses Unterfangen, den Beitrag von Normenkontrollräten zum Bürokratieabbau eines Landes zuverlässig zu beziffern und überdies vergleichend darzustellen.

Um die Arbeit von Normenkontrollräten zu analysieren, ohne das Ergebnis ihrer Arbeit bewerten zu können, konzentriert sich die Arbeit auf die Beratungs- und Kontrollleistung der Räte und damit auf die Angebotsseite des Prozesses, an dessen Ende die Umsetzung von Empfehlungen und Forderungen der Räte durch die administrativen und politischen Akteure steht. Die Untersuchung trägt somit zum Verständnis grundsätzlicher Wirkmechanismen bei, indem sie diejenigen Faktoren für die Umsetzung von Ratsempfehlungen identifiziert, die bei den Räten selbst zu suchen sind. Denkbar ist etwa, dass die Räte die Nutzung ihrer Beratungs- und Kontrollleistung durch die adressierten Akteure mit der Auswahl der Beratungsinhalte und der Entscheidung, wie sie den Beratungsprozess strukturieren, beeinflussen werden. Die Frage nach der Arbeitsweise der Normenkontrollräte lautet deshalb, mit welchen Leistungen, auf welche Weise und mit welchem Ziel die Räte selbst dazu beitragen, dass die Adressaten in Politik und Verwaltung ihre Empfehlungen tatsächlich nutzen und umsetzen.

Abgeleitet aus den dargelegten Prämissen und Erkenntnisinteressen der vorliegenden Arbeit wird die abhängige Variable „Arbeitsweise“ auf der Basis von drei Dimensionen konzipiert: einer funktionalen, einer prozessualen und einer intentionalen Dimension. Die Räte werden also danach unterschieden, was sie tun, wie sie dabei vorgehen und welchen Zweck sie mit ihrem Tun verfolgen. Im Folgenden wird die Arbeitsweise der Räte auf den drei Dimensionen durch die Angabe von Variablen und deren theoretisch hergeleiteten Ausprägungsspektren messbar gemacht.

### *Die Arbeitsweise auf der funktionalen Dimension: Das materielle und formale Leistungsspektrum der Räte*

Zunächst einmal können die Arbeitsweisen der Räte danach unterschieden werden, was die einzelnen Räte genau tun. Auf dieser funktionalen Dimension wird erfasst, mit welchen Produkten und welchen Instrumenten die Räte versuchen, nützlich zu sein und zu einer Erfüllung ihrer politischen Daseinsberechtigung beizutragen. Gemäß der Definition von „Regulierungsaufsicht“ durch die OECD sind in einem Regulierungssystem fünf

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Handlungsfelder abzudecken, um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zu betreiben und durchzusetzen: 1) Qualitätskontrolle durch Überprüfung von Verfahren, 2) Ermittlung von Politikbereichen, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann, 3) systematische Verbesserung der Rechtsetzung durch Überprüfung des Systems, 4) Koordinierung zur Durchsetzung eines einheitlichen Ansatzes in der Verwaltung sowie 5) Kapazitätsaufbau in der Verwaltung durch Anleitung, Beratung und Unterstützung (OECD 2018b, S. 77). Wenngleich die Zentrierung bei einer Institution dazu nicht für notwendig erachtet wird, zieht die OECD diese fünf Kernbereiche heran, um das Aufgabenspektrum von Normenkontrollräten zu vergleichen (OECD 2018a). Die vorliegende Arbeit unternimmt jedoch eine weitergehende Aufschlüsselung, die Inhalt und Form der Ratstätigkeiten getrennt voneinander betrachtet. Mit diesem Vorgehen können die verschiedenen Produkte und Beiträge der Räte deutlich präziser erfasst werden. Damit kann etwa unterschieden werden, ob ein Rat zur Verbesserung der Rechtsetzung lediglich die Anwendung beschlossener Instrumente kontrolliert oder selbst Instrumente identifiziert und den Regierungsakteuren anempfiehlt. Um mess- und vergleichbar zu machen, was die Normenkontrollräte genau tun, werden mithin zwei Variablen betrachtet, die darüber Auskunft geben können: Das Leistungsspektrum der Normenkontrollräte wird in materieller und formaler Hinsicht untersucht und somit die Frage beantwortet, welche Themen die Räte bearbeiten und welche Aufgaben sie übernehmen.

Die Variable des „materiellen Leistungsspektrums" lenkt das Interesse zunächst auf die verschiedenen politischen Handlungsebenen, auf denen die Räte das Thema Bürokratieabbau bearbeiten. Dies geschieht in Anlehnung an die Literatur der Politikberatung, die typischerweise die drei politischen Ebenen policy (Inhalt), politics (Prozesse) und polity (Form) heranzieht, um Beratungsgegenstände zu kategorisieren (Czerwick 2011, S. 147). So werden mit Blick auf den Gegenstandsbereich der Ratstätigkeit („das materielle Leistungsspektrum") auf der policy-Ebene die Bemühungen um den Abbau administrativer Belastungen und Folgekosten betrachtet, welche sowohl die Identifizierung und Auswahl von Regelungsalternativen mit den geringsten Folgekosten während des Gesetzgebungsprozesses umfasst als auch die Identifizierung von Abbaupotentialen im Regelbestand. Auf der politics-Ebene geht es um die Identifizierung von Optimierungspotential im Regulierungsprozess, um eine bürokratiearme Rechtsetzung von vorne herein wahrscheinlicher zu machen. Hier sind die Bemühungen der Räte um Instrumente der besseren Rechtsetzung wie etwa Konsultations- oder Evaluierungsverfahren zu verorten. Das dritte materielle Vergleichsinteresse der Untersuchung gilt der polity-Ebene der Ratstätigkeit und damit dem

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Handlungsfeld Governance und Government, das vor allem die Identifizierung von Optimierungspotentialen in staatlichen Prozessen und Strukturen beinhaltet. Hierunter fallen etwa die Zusammenarbeit oder die Zuständigkeitsverteilung zwischen kommunaler, regionaler und staatlicher Ebene.

Um die Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung näher zu beschreiben, rekurriert die Beratungsliteratur in anderen Fällen darauf, in welcher Phase des Politikzyklus Beratung stattfindet: Beratung kann der Problemerkenntnis dienen, aber auch bei der Formulierung geeigneter gesetzgeberischer Maßnahmen unterstützen oder zur Evaluierung existierender Problemlösungsmechanismen beitragen (vgl. Beyme 1997, zit. in Weingart und Lentsch 2008, S. 29). Hieran orientiert sich die Variable des „formalen Leistungsspektrums" der Normenkontrollräte. Sie gibt ergänzend darüber Auskunft, welche Aufgaben die Räte übernehmen, um die politischen Akteure bei der Erreichung des Regierungsziels Bürokratieabbau zu unterstützen. Angelehnt an die fünf Handlungsfelder der OECD (OECD 2018b, S. 77) lassen sich fünf Aufgabentypen definieren, die die Räte über das ganze materielle Leistungsspektrum hinweg übernehmen können. Das formale Leistungsspektrum reicht von ganz begrenzten Tätigkeiten wie 1) der Verifizierung quantitativer Angaben, über 2) das Monitoring einzuhaltender Zielvorgaben und 3) die Kontrolle eingehaltener Verfahren bis hin zu Aufgaben aus einer eher breiteren Auftragsinterpretation wie 4) die Empfehlung geeigneter Maßnahmen und 5) die Koordinierung der beteiligten Akteure zur Maßnahmenimplementierung. Während die drei überwachenden Tätigkeiten (1–3) im Rahmen der Entscheidungsfindung und Evaluierung von Policies und damit in späten Phasen des Lebenszyklus von politischen Entscheidungen stattfinden, werden die Normenkontrollräte mit ihren zwei beratenden Tätigkeiten (4–5) gestaltend tätig und beeinflussen politische Entscheidungsfindung in frühen Phasen wie der Problemdefinition, dem Agenda Setting und der Politikformulierung.

*Die Arbeitsweise auf der prozessualen Dimension: Interaktion und Einflussnahme*

Die Art und Weise, wie die Räte mit den politischen Akteuren interagieren und auf politische Entscheidungen hinzuwirken suchen, spielt eine wesentliche Rolle bei der Analyse der Arbeitsweise von Normenkontrollräten. Dies stellt die prozessuale Dimension der Arbeitsweise in der vorliegenden Analyse dar. Die Frage nach der erbachten Leistung muss ergänzt werden um die Untersuchung der vorherrschenden Prozesse, mit denen die Räte versuchen, die Empfehlungen in den politischen Prozess einzuspeisen und die politischen Akteure zur Umsetzung der erbrachten Beratungs- und Kontroll-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

leistung zu bewegen. Der Vergleich der Arbeitsprozesse der Räte basiert auf der Untersuchung ihrer Ausprägungen auf zwei Variablen: Interaktionslogik und Einflusslogik. Bei der Interaktionslogik geht es darum, wie sich die Räte gegenüber den von ihnen adressierten Akteuren verhalten und positionieren. Bei der Einflusslogik wird untersucht, auf welche Art und Weise die Räte auf politische und vor-politische Entscheidungsfindung Einfluss zu nehmen versuchen.

Der „Interaktionslogik" beschreibt das Verhalten der Kontrollgremien gegenüber den Akteuren, auf die sich ihre Kontrolle und ihre Beratung bezieht. Um das Spannungsfeld zwischen Kontrollräten und Regierungsakteuren wissenschaftlich zu beschreiben, wird auf die Literatur der wissenschaftlichen Politikberatung zurückgegriffen. Die Arbeit konzipiert die Räte als Einrichtungen der wissenschaftlichen Politikberatung, wohlwissend, dass sie sich in einigen Merkmalen von den typischen wissenschaftlichen Politikberatungseinrichtungen unterscheiden. Was sie dennoch mit diesen verbindet, ist ihr Bemühen, die unübersehbare Differenz zwischen dem Anspruch des Gesetzgebers an sich selbst, evidenzbasierte Entscheidungen zu fällen, und seinem anderen Rationalitäten folgenden Handeln zu verringern (Kropp und Kuhlmann 2014, S. 9). Wenn sie zum Bürokratieabbau im Rechtsbestand oder den Verwaltungsstrukturen und -prozessen beraten, produzieren Normenkontrollräte wie wissenschaftliche Politikberater bestenfalls Wissen, das „zugleich sachlich richtig und belastbar" sowie „politisch nützlich und realisierbar" ist (Weingart und Lentsch 2008, 17 und 53-56). Zum Zwecke der Ausbalancierung zwischen wissenschaftsnahen und politiknahen Referenzen (die nach Weingart und Lentsch nie ganz gelingen kann, 2008, S. 53), treten die Berater mit den politisch Ratssuchenden in eine „Ko-Produktion" von Wissen ein (Jasanoff 1990, 2005), welche sich in einem dauerhaften Spannungsverhältnis zwischen beiden Akteursgruppen realisiert (Hoppe 2005). Aufgrund ihrer wechselseitigen Autonomie- und Expansionsbestrebungen müssen Wissenschaft und Politik ihre Grenzen kontinuierlich neu verhandeln; dieses Konzept der „Grenzarbeit" (Gieryn 1983, 1995, 1999) lässt sich auf das Verhältnis von Regierung und Räten übertragen und ermöglicht, einen Blick auf die praktizierte Trennung zwischen dem Prozess der Wissensproduktion und dem der Herstellung politischer Entscheidungen (Jung et al. 2014, S. 13) zu werfen. Zwei Charakteristika beschreiben die Art, wie die Normenkontrollräte mit ihren administrativen und politischen Adressaten interagieren und auf welche Weise sie das immanente Spannungsverhältnis zwischen sich und den Gegenübern aufzulösen versuchen: einerseits der Grad an Formalität der Interaktion und andererseits das Ausmaß an Zusammenarbeit mit den Adressaten. Ob die Interaktion formell oder informell abläuft, ist daran zu erkennen, wie viel persönlicher Aus-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tausch im Interaktionsprozess stattfindet und mit welchen Akteursgruppen die Räte das Gespräch suchen. Eine kollaborative Arbeitsweise unterscheidet sich dadurch von einem einseitigen Vorgehen, dass etwa Empfehlungen nicht im vielzitierten „Elfenbeinturm" entstehen, sondern gemeinsam mit den Beratenen entwickelt werden. Da sich Kombinationen daraus nicht wechselseitig ausschließen, ist mit vier möglichen Ausprägungen der Variable „Interaktionslogik" zu rechnen: sie kann informell-kollaborativ, informell-einseitig, formell-einseitig oder formell-kollaborativ sein.

Nach der Prämisse dieses Buchs geht der politische Auftrag der Normenkontrollräte über die in ihren Aufgabenbeschreibungen geforderte Herstellung von Transparenz und die Beratung der Regierung hinaus und beinhaltet auch, dass Normenkontrollräte einen tatsächlichen Beitrag zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung leisten sollen. Normenkontrollräte sind daher auch als Interessensvertreter des Politikziels Entbürokratisierung anzusehen und somit der Frage unterworfen, welchen politischen Einfluss sie ausüben und welche Instrumente ihnen dazu zur Verfügung stehen. Um die Art und Weise der Einflussnahme der Normenkontrollräte auf politische Entscheidungen zu katalogisieren und als Komponente ihrer Arbeitsweise sichtbar und vergleichbar zu machen, dient die Variable der „Einflusslogik". Diese richtet sich Interaktionsformen von Fritz Scharpf (2006). Für Fritz Scharpf werden politische Entscheidungen von „institutionellen Designs" vorgezeichnet, die die „Konstitution der Akteure und ihre institutionell definierten Handlungsmöglichkeiten" bestimmen (2006, S. 90). Allerdings ließe eine solch statische Beschreibung die „eigentlichen Interaktionen" außer Acht, „aus denen politische Entscheidungen hervorgehen" (ebd.). Er identifiziert vier „Interaktionsformen", die ebenfalls wieder von Regeln oder deren Abwesenheit konstituiert würden: „einseitiges Handeln", „Verhandlung", „Mehrheitsentscheidung" und „hierarchische Steuerung" (ebd., S. 91). Die Untersuchung soll zutage fördern, im Rahmen welcher Interaktionsformen die Normenkontrollräte Einfluss auf politische Entscheidungen auszuüben suchen.

*Die Arbeitsweise in ihrer intentionalen Dimension: Die Identität der Normenkontrollräte*

Als letzte Komponente der Art und Weise, wie die Räte wirksam sind, soll festgestellt und verglichen werden, welches Handlungsziel die Räte langfristig verfolgen und welchem Zweck sie ihr Tun unterstellen. Als messbares Konstrukt hat Fritz Scharpf dafür die Identität eines korporativen Akteurs entworfen. Sie entspricht dem stabilen Bild der eigenen Präferenzen und Normvorstellungen, das der Außenwelt kommuniziert wird und die Erwar-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tungen der anderen Akteure strukturiert (2006, S. 119–122). Farrow und Copeland (2003) haben das Konstrukt der Identität auf den hier betrachteten Untersuchungsgegenstand angewendet und zum ersten Mal entdeckt, dass Gesetzesfolgenabschätzung von unterschiedlichen Akteuren auf unterschiedliche Weise verstanden und praktiziert wird (Radaelli 2005, S. 935): Der „Unternehmer" als häufigster Adressat von Regulierung erhofft sich durch Gesetzesfolgenabschätzung eine Minimierung seiner Kosten und damit einen erhöhten wirtschaftlichen Profit. Der „Experte", der von Radaelli als Wirtschaftswissenschaftler konzipiert wird, strebt mithilfe der Gesetzesfolgenabschätzung nach effizienter Regulierung und geht davon aus, an der Regulierungsbelastung für die Regelungsadressaten tatsächlich etwas zu ändern. Der „Staatsdiener" legitimiert mit einer Gesetzesfolgenabschätzung seine Prozesse und hält sich an Regeln. Und der „Politiker" strebt den Konsens an und hofft, mit einer Gesetzesfolgenabschätzung das Verhandlungsergebnis zu verbessern (Radaelli 2005, S. 837). In der Folge führt Radaelli die verschiedenen Ausprägungen des Gesetzesfolgenabschätzung in europäischen Ländern unter anderem auf die Tatsache zurück, dass verschiedene institutionelle Rahmenbedingungen bestimmte Akteure fördern oder hemmen (2005). Für den Zweck der vorliegenden Untersuchung erscheint es daher lohnend, zu fragen, ob sich die Normenkontrollräte untereinander hinsichtlich ihrer angenommenen Identität unterscheiden. Was sie als Ziel von Gesetzesfolgenabschätzung ansehen, hat einen wesentlichen Einfluss auf ihre Wirkungsweise, da es die Zielrichtung ihrer Aktivitäten bestimmt. Seine Kulmination findet die Interpretation der eigenen Rolle im Selbstbild als Unternehmer, Experte, Bürokrat oder Politiker, das uns zeigt, mit welchen Kriterien, Qualitätssicherungsmechanismen und Logiken sie an die Gesetzesfolgenabschätzung herangehen (Radaelli 2005, S. 935). Die folgende Tabelle veranschaulicht zusammenfassend die Operationalisierung der abhängigen Variable Arbeitsweise. Auf den drei Dimensionen sind jeweils ein bis zwei Indikatoren zu verorten, die die Arbeitsweise letztlich mess- und vergleichbar machen.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Tabelle 1: Die Operationalisierung der abhängigen Variablen Arbeitsweise*

| | Die Arbeitsweise von Normenkontrollräten | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Dimensionen | Funktional (Was tun die Räte?) | | Prozessual (Wie tun sie es?) | | Intentional (Wozu tun sie es?) |
| Indikatoren | Materielles Leistungs-spektrum (Handlungs-felder) | Formales Leistungs-spektrum (Aufgaben-typen) | Interaktions-logik | Einflusslogik | Identität |
| Ausprägungen | Policy (Bürokratie-abbau) | Verifizierung | informell-kollaborativ | Einseitiges Handeln | Experte |
| | Politics (Bessere Rechtsetzung) | Monitoring | formell-kollaborativ | Verhandlung | Bürokrat |
| | Polity (Governance & Government) | Kontrolle | informell-einseitig | Hierarchische Steuerung | Politiker |
| | | Beratung | formell-einseitig | | Unternehmer |
| | | Koordinierung | | | |

Quelle: Eigene Darstellung.

b. Die abhängige Variable Institutionalisierung

Um die Leistungsfähigkeit von Normenkontrollräten in unterschiedlichen Verwaltungskulturen und institutionellen Settings beurteilen wollen, ist auch die Frage entscheidend, wie erfolgreich und nachhaltig sich Normenkontrollräte in ihren institutionellen Settings etablieren. Dabei darf man davon ausgehen, dass ihre Existenz als unabhängige Kontrolleure innerhalb eines Regierungsapparates nicht nur – wie bei allem Neuen – ungewöhnlich ist, sondern vielmehr ein dauerhaft unnatürlicher Zustand: Welcher Organismus würde einen ‚Stachel im Fleische' nicht sobald als möglich loswerden wollen? Es reicht also nicht aus, dass Normenkontrollräte über kurze Zeit einen (politischen) Auftrag erfüllen. Sie müssen sich vielmehr langfristig institutionalisieren, um dauerhaft die Qualität der Rechtsetzung zu verbessern. Über die langfristige Festigung ihrer Rolle, die nach dem Verständnis der vorliegenden Arbeit die Institutionalisierung meint, entscheiden jedoch die politischen Akteure und allen voran die zu Zeitpunkten von Mandatsverlängerungen amtierenden Regierungen.

Dass die langfristige Festigung ihrer Rolle für die Räte eine besondere Herausforderung darstellt, zeigt das folgende Gedankenspiel: Ein Rat, der für die Regierung niemals ‚unbequem' ist, nimmt wahrscheinlich nur wenig Einfluss auf die Umsetzung seiner Empfehlungen durch die politisch-admi-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nistrativen Akteure. Seine Wirksamkeit mit Blick auf die tatsächlichen Kostenfolgen von Gesetzen wird dann möglicherweise als weniger hoch eingeschätzt. Weil es jedoch für die throughput-Legitimation einer politischen Entscheidung immer noch von Vorteil ist, sich im Entscheidungsprozess unabhängig beraten zu lassen, dürfte das Interesse an seinem Fortbestand groß sein. Auf der anderen Seite dürfte ein Rat, der viel Einfluss zu nehmen versucht und sich dazu womöglich auch an einflussreiche Akteure außerhalb der Regierung richtet, als wirksamer angesehen werden. Er kann damit jedoch an Akzeptanz in der Regierung einbüßen und mit Blick auf die nächste Mandatsverlängerung seine eigene Existenz gefährden. Es ist mithin ein kontinuierlicher Balanceakt zwischen Einflussnahme und Zurückhaltung, den die Räte zu bestehen haben. Sie müssen die beiden Ziele, wirksam zu sein und dauerhaft zu bestehen, bei ihrer Beratung und Kontrolle stets gegeneinander abwägen und miteinander in Einklang bringen.

Die abhängige Variable Institutionalisierung bezeichnet daher die Festigung der Aufgabenstellung und der durch Mandat übertragenen Kompetenzen eines Normenkontrollrats über eine oder mehrere Mandatsverlängerungen hinweg. Eine Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen durch ein neues Mandat spricht für einen fortgeschrittenen Grad an Institutionalisierung, da das Stadium einer klassisch definierten Institutionalisierung, also der vollständigen Verstetigung einer Organisation, bei der ihre Existenz über lange Zeit nicht mehr in Frage gestellt wird, nach Ansicht der Autorin für Normenkontrollräte nicht zu erreichen ist. Eine wiederholte Reduzierung der Aufgaben und Kompetenzen eines Rates im Zuge von Mandatserneuerungen deutet hingegen darauf hin, dass Position und Rolle des Rates noch nicht gefestigt sind und mithin nur ein geringer Grad an Institutionalisierung realisiert werden konnte. Mit Blick auf die abhängige Variable Institutionalisierung fragt die Arbeit also:

- Wie lange blieben in der Entwicklung eines Normenkontrollrates die Aufgabenstellung und die durch ein Mandat übertragenen Kompetenzen unverändert?
- Wenn Aufgabenstellung und Kompetenzen verändert wurden, entsprach diese Änderung einer Ausweitung oder Einschränkung von Aufgaben und Kompetenzen?

Die ‚Messung' der abhängigen Variablen Institutionalisierung erfolgt im Rahmen einer historischen Nachzeichnung der Entwicklung der Räte von ihrer Gründung bis ins Jahr 2018. Darin werden Mandatsveränderungen sowohl in ihrer Häufung als auch in ihrem Inhalt untersucht, also den Fragen nachgegangen, ob sich Aufgaben und Kompetenzen verändert haben und wenn ja, in welche Richtung. Die Entscheidung über die Mandatsverände-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rung wird nachvollzogen und es wird aufgeschlüsselt, wie es zu Änderungen kam, welche Debatten den Änderungen vorausgingen und wie die entscheidenden Akteure sie begründet haben. Mithilfe dieser nachvollziehenden Untersuchung lässt sich zuverlässig erkennen, welche Mandatsänderungen als Ausweitung und welche als Einschränkung der Aufgaben und Kompetenzen zu verstehen sind.

### *3.3. Methodik*

Die Fallauswahl lehnt sich an die Vergleichsprinzipien John Stuart Mills an (Mill 1843 (1974) zit. n. Rohlfing 2009, S. 134–135). Nach dem *most different system design* werden Fälle ausgewählt, die sich auf der aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht am meisten interessierenden unabhängigen Variable der Verwaltungskultur stark unterscheiden.[13] Im Hinblick auf ihre Verwaltungstradition repräsentieren die der deutsche und der britische Rat verschiedene europäische „Länderfamilien" – die kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur und die angelsächsische Public Interest-Kultur (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 21). Auch die Staatsorganisation (föderal-dezentral bis unitarisch-zentralistisch) sowie der politische Konfliktlösungsmechanismus (konsensual bis majoritär) machen die drei Räte zu geeigneten Vergleichsfällen, da auch hier eine maximale Varianz gegeben ist. Da die Niederlande innerhalb der Dichotomie der genannten sozio-kulturellen Variablen jeweils eine mittlere Position einnehmen, eignet sich der Fall aufgrund seines Kontrollgruppencharakters besonders gut zur Verstärkung der Plausibilität von Erklärungen, die auf den genannten Variablen basieren. Gleichzeitig ist mit drei Untersuchungsfällen aber nicht ausgeschlossen, dass auf der Basis erster empirischer Erkenntnisse die Wirkungen anderer unabhängiger Variablen in spontan herzustellenden Vergleichsdesigns, sozusagen „im Forschungsverlauf" getestet werden können. Darüber hinaus handelt es sich beim niederländischen Gremium Actal um einen besonders interessanten Fall, der lange international als Modell angesehen wurde (OECD 2018a, S. 15) und politisch-praktisch die Einrichtung anderer Räte – wie zum Beispiel des deutschen NKR (Frick und Ernst 2006) – im Sinne eines Modells geprägt hat.

13 Allerdings wusste Mill bereits, dass in quasi-experimentellen Designs, die in der empirischen Politikwissenschaft die Regel sind (Brady et al. 2004), so gut wie nie Variablensettings zu finden sind, die dem Ideal der Differenz- oder Übereinstimmungsmethode entsprechen (Rohlfing 2009, S. 145).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Für die vorliegende Studie wurde ein qualitativer Forschungszugang gewählt, der aufgrund seiner breiten Datenerhebung besonders gut dazu geeignet war, das interessierende Phänomen in seiner Tiefe zu durchdringen und Wirkungs- und Entwicklungslogiken zu entdecken. Um eine ausgeprägte Offenheit gegenüber dem Untersuchungsgegenstand zu gewährleisten und in der Lage zu sein, im Laufe des Forschungsprozesses „unerwartete und damit instruktive Informationen" aufzunehmen (Lamnek und Krell 2016, S. 33), wurde auf eine Hypothesenbildung im Vorfeld der empirischen Untersuchung verzichtet (vgl. Hoffmann-Riem 1980).

Die Datenerhebungstechniken konzentrierten sich auf Dokumentenanalyse und eine Vielzahl teilstrukturierter Experteninterviews. In den Niederlanden wurden neun Experteninterviews geführt, in Deutschland 16 und im Vereinigten Königreich zehn. Um die primärempirische Erhebung zur ergänzen, wurde eine Reihe von Sekundärmaterialien ausgewertet wie Evaluationsstudien der jeweiligen Räte, umfassende Struktur- und Prozessvergleiche durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD 2003, 2007, 2010 (2009), 2016, 2018a, 2018b) und praxisnahe sowie wissenschaftliche Publikationen zu den einzelnen Räten. Im Verlauf des Forschungsprozesses wurden sämtliche Veröffentlichungen der jeweiligen Räte gesichtet, die online verfügbar und deutsch- bzw. englischsprachig verfasst waren. Dies stellte keine große Einschränkung mit Blick auf die Vergleichbarkeit der Räte dar, da Actal sämtliche Jahresberichte sowie ausgewählte Jahresplanungen, Gutachten und Projektberichte englisch und online zur Verfügung stellt. Das öffentlich zugängliche Material auf den Internetseiten wurde durch die Übersendung von zum Teil auch nichtöffentlichem Material im Anschluss an die Experteninterviews ergänzt und durch eine breitere Internetrecherche nach dem ‚Schneeballprinzip' begleitet. Insgesamt ergab sich eine große Bandbreite aus Textquellen, das weniger dem Ziel strikter Einheitlichkeit in der Datengrundlage zwischen den Untersuchungsfällen folgte, als dem Anspruch, „das interpretative Verständnis des Einzelfalls in seiner Komplexität zum Ausgangspunkt der vergleichenden Analyse zu nehmen" (Kromrey et al. 2016, S. 493).

Um die schriftlichen Primärdaten zu überprüfen und insbesondere durch Informationen über informelle Prozesse, Akteursmotive und verdeckte Akteurskonstellationen anzureichern, wurden in allen drei Ländern persönlich leitfadengestützte, teilstrukturierte Experteninterviews durchgeführt. Im Kontext der Normenkontrollräte wurden zunächst ehemalige und amtierende Mitglieder der Räte ebenso interviewt wie Sekretariatsmitarbeiter und -leiter. Eingeschränkt war der Zugang zu Ratsmitgliedern in den Niederlanden, wo zum Zeitpunkt der Untersuchung ein vollständiger personeller Wechsel im Rat stattfand und die ehemaligen Ratsmitglieder und

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

-vorsitzenden für Experteninterviews nicht zur Verfügung standen. Ihre Bereitschaft unterschied sich vermutlich auch deshalb vom britischen und deutschen Rat, weil der niederländische Rat als erfahrenstes Gremium zeitlebens Gegenstand von Untersuchungen und daher auch Interviewanfragen war. Dies bringt allerdings auch mit sich, dass die Sekundärliteratur zu Actal umfassend ist. Darüber hinaus ließen sich im Internet Interviews mit ehemaligen Actal-Ratsvorsitzenden in Branchenmagazinen finden, die ebenso Aufschluss über deren Sichtweisen und Problemdeutungen geben wie über wichtige Fragestellungen der jeweiligen Zeit. Ergänzt durch eine Vielzahl an Interviewpartnern im ATR-Sekretariat und den umliegenden Institutionen sowie Stakeholdern konnten die Fragen weitgehend beantwortet werden. Als weitere Experten wurden Vertreter der zuständigen Koordinierungsstelle für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung der Regierungen interviewt, die zum einen Prozessbeteiligte in der Beratung der ministeriellen Akteure sind und zum andern maßgeblich die Aufgabenbeschreibung und Handlungsfreiheiten der Räte mitgestalten. Um zu erfragen, welche Erfahrung die Rezipienten mit dem Beratungs- und Kontrollvorgehen der Sekretariate machen und welche Art des informellen Austausches die formellen Verfahren ergänzt, fanden darüber hinaus Gespräche mit den Referenten der Stellen für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in den Ministerien statt. Der politische Austausch mit dem Parlament wurde mit Mitarbeitern von Abgeordneten und Fraktionen beleuchtet und schließlich gehörten zum Kreis der Interviewpartner Repräsentanten der Interessensvertreter der Wirtschaft. Abstriche hinsichtlich des Spektrums der Interviewpartner mussten in Großbritannien gemacht werden, wo zum Zeitpunkt der Datenerhebung der Austritt aus der Europäischen Union verhandelt und vorbereitet wurde und im Zuge dessen aufgrund der hohen Arbeitsbelastung und aufwendigen Reorganisationsprozessen in den Ministerien kaum Kapazitäten für Experteninterviews zur Verfügung standen. Dies konnte dadurch geheilt werden, dass die Gesprächspartner im Sekretariat auch Erfahrungen aus Ministerien oder der Stabstelle für Bürokratieabbau mitbrachten, von denen sie berichteten. Ebenso gab es Interviewpartner im Rat, die vor ihrer Tätigkeit dort in der Ministerialbürokratie und als Interessensvertreter an der Installation und Weiterentwicklung des Rates mitgewirkt hatten. Mithilfe einer QDA-Software („MaxQDA“) wurde das textliche und verbale Datenmaterial nach einem Verfahren in Anlehnung an Glaser und Strauss (1967) theoretisch kodiert.

Im Sinne der Erfassung der Untersuchungsfälle in ihrer Ganzheit wird das empirische Material in der vorliegenden Arbeit an einigen Stellen nach dem Prinzip der dichten Fallbeschreibungen präsentiert: Die Beobachtungen werden nicht auf der Basis der analytischen Trennung vergleichend dar-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gestellt, sondern die drei Fälle jeweils gesondert beschrieben. Die Interviewquellen werden durchweg anonymisiert zitiert. Sie finden sich im Text als Buchstaben-Codes, die sich aus dem Kürzel des jeweiligen Rats und einer randomisierten alphabetischen Zuordnung der Gesprächspartner zusammenfügt, also etwa „RPC-E“ oder „NKR-B, F& J“, wenn eine Aussage durch mehrere Gesprächspartner belegt wird. Die Tätigkeiten oder Organisationen der Interviewpartner werden nicht ersichtlich, da daraus Rückschlüsse auf die Personen gezogen werden könnten. Die Interviews stammen alle aus den Jahren 2017 und 2018, mit der Ausnahme eines speziell gekennzeichneten Interviews im NKR, das bereits 2012 im Rahmen einer anderen Untersuchung geführt wurde und aus dem die Autorin zitieren darf.

## 4. Aufbau des Buches

Der anschließende Empirieteil der Arbeit gewährt einen umfassenden Einblick in die fallspezifische Wirklichkeit der drei Normenkontrollräte. Um einen sachlogischen Einstieg in die Materie zu ermöglichen, wird zunächst die Entwicklungsgeschichte der Räte nachgezeichnet, bevor ihre Handlungsrealität zum Zeitpunkt der Untersuchung Gegenstand der Ausführungen ist (Kapitel B). In Kapitel C erfolgt die analytische Auseinandersetzung mit der institutionellen Genese und der Arbeitsweise der drei Räte aus einer vergleichenden Perspektive. Die Gliederung des Kapitels folgt der Konzeptionalisierung der beiden zu erklärenden Phänomene. Während mit Blick auf die Arbeitsweise zunächst die Dimensionen die Struktur dominieren und eine fallspezifische Betrachtung am Ende steht, erfolgt die Betrachtung der Institutionalisierung der Räte vor allem anhand der jeweiligen Besonderheiten. So kann zu beiden interessierenden Variablen ein geeigneter analytischer Zugang eröffnet werden. Im dritten Hauptteil der Arbeit (Kapitel D) werden schließlich die erklärenden Variablen vorgestellt sowie herausgearbeitete Erklärungszusammenhänge, Typologien und Szenarien präsentiert. Im Zentrum des Fazits (Kapitel E) stehen praxisrelevante Ableitungen und weitergehender Forschungsbedarf.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

# B. Institutionelle Genese und Arbeitsweise der Räte im Einzelnen

Die Abschnitte zur institutionellen Genese beschäftigen sich mit der Entwicklung der Normenkontrollräte von ihrer Entstehung bis ins Jahr 2018. Hier wird zunächst der Fragestellung nachgegangen, wie sehr die Räte ihre Aufgaben und Kompetenzen über die Zeit festigen konnten und ob aus vergleichender Perspektive unterschiedliche Etablierungsmuster identifiziert werden können. Der Leser erfährt, ob und wann sich Aufgaben und Kompetenzen verändert haben und ob diese Veränderungen einer Ausweitung oder Beschränkung der Rolle der Räte gleichkam. Die politische Entscheidungsfindung rund um eine Mandatsveränderung wird ebenso nachvollzogen wie die Konsequenzen für die Interpretation und Ausübung des Mandats durch die Räte als individuelle und korporative Akteure. Durch den historischen Längsschnitt werden einander bedingende Entwicklungen innerhalb der Genese der jeweiligen Untersuchungsfälle deutlich.

Die Räte werden in den Abschnitten zur Arbeitsweise auf der funktionalen, der prozessualen und der intentionalen Dimension ihrer Arbeitsweise beleuchtet: es folgen detaillierte Beschreibungen der Leistungsspektren der Räte, der Art und Weise ihrer Interaktion und Einflussnahme sowie ihrer mit der Zeit entwickelten Akteursidentität. Der Leser erfährt, welche Unterschiede es in den Aufgaben und Vorgehensweisen der Normenkontrollräte gibt, die sich doch als „Schwestergremien" bezeichnen und auf den ersten Blick gleichlautende Ziele und Aufträge verfolgen.

## 1. Das niederländische Adviescollege Toetsing Regeldruk

### *1.1. Institutionalisierung*

#### *1.1.1. Die Einsetzung des ersten Normenkontrollrats in Europa*

*Die Erfindung der objektiven Messmethodik und des „depolitisierten Ansatzes"*

Unter dem Eindruck der negativen Folgen der Ölkrise von 1973 und dem wachsenden internationalen Wettbewerb wurde 1975 eine erste Arbeitsgruppe unter Einschluss der Wirtschaft damit beauftragt, Vereinfachungsvorschläge für die Befolgung der Sozial- und Fiskalgesetzgebung durch kleine und mittelständische Unternehmen zu unterbreiten (Nijsen 2003, S. 73 zit. in Kay 2008, S. 36). Auch in den Folgejahren wurden Kommissionen mit

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Beleuchtung der vorherrschenden administrativen Belastung beauftragt. Ihre Ergebnisse und Vorschläge reichten jedoch nicht aus, den Politikern die Bedeutung administrativer Belastungen klar zu machen und systematische Veränderungen im Gesetzgebungsverfahren herbeizuführen (OECD 2003, S. 174; Nijsen 2003, S. 74, zit. in Kay 2008, S. 38).

Ein erster Erfolg gelang ab 1994 der *Commissie Vermindering Administratieve Lasten Bedrijfsleven* unter dem Vorsitz des damaligen Generaldirektors der Steuerbehörde Van Lunteren (*Van Lunteren-Kommission*). Abseits politischer Fragestellungen konzentrierte sich die Kommission auf die Umsetzungsvorschriften der Gesetze und verzichtete darauf, die Ziele der Regelungen zu beurteilen. Darüber hinaus erfolgte zwischen den Experten der Steuerverwaltung, der Sozialversicherungsträger und der Wirtschaft vor jeder Messung eine Abstimmung darüber, welche Aufgaben und Verpflichtungen als Informationspflichten zu verstehen sind, sodass im Nachhinein das Ergebnis nicht diskutiert werden musste (*Thunissen* in Nijsen 2003, zit. in Kay 2008, S. 51). Beides, die politische Neutralität sowie die Trennung von Definitionsfragen und Messung waren entscheidende Faktoren für den Erfolg der *Van Lunteren-Kommission* (Nijsen 2003, S. 338, zit. in Kay 2008, S. 51) und eindeutige Grundlagen für die spätere Gestaltung des Actal-Mandates.

Was den Bürokratiekosten im weiteren Verlauf „zum Durchbruch verhalf", war die Entwicklung einer belastbaren Methodik, mit der das Ausmaß der gesetzlichen Befolgungskosten für die niederländische Wirtschaft erstmals zuverlässig bestimmt werden konnte (Kay 2008, S. 38–40). Trotz eines kurzen Untersuchungszeitraums von vier Wochen gelang es dem erfahrenen Forschungsinstitut EIM, Aussagen über die Verteilung der Kosten nach spezifischen Gesetzgebungsbereichen, Wirtschaftssektoren und Unternehmensgrößen zu treffen und eine wissenschaftlich erhobene Kostengröße von umgerechnet etwa sechs Milliarden Euro zu benennen. „Diese Zahl fungierte als Katalysator für den Bewusstwerdungsprozess der Politik" (Nijsen 2003, S. 337, zit. in Kay 2008, S. 40) und veranlasste schließlich die neu gewählte Regierung um den sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Wim Kok in ihrer Regierungserklärung, das erste Kostenreduzierungsziel in der niederländischen Geschichte, nämlich die Senkung der administrativen Belastung um zehn Prozent zwischen 1994 und 1998 anzukündigen (ebd.).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Die Erfindung der unabhängigen Kontrolle*

Am Anfang ihrer zweiten Amtszeit 1998 beauftragte die zweite Kok-Regierung die *Commissie Administratieve Lasten* (CAL)[14], deren Arbeit als „wichtigster Meilenstein" in der niederländischen Bürokratieabbaupolitik bezeichnet werden kann (*Snellen*[15], zit. in Kay 2008, S. 55). Neben ihrer kollaborativen und integrativen Arbeitsweise (OECD 2003, S. 175) wird der Grund für den Erfolg der Kommission vor allem darin gesehen, dass sie keinen Zweifel darüber aufkommen ließ, dass die Prüfung der Bürokratiekosten von der Diskussion um das Regelungsziel grundsätzlich zu trennen ist (Kay 2008, S. 56). Neben konkreten Abbauideen und der Idee, die Ministerien zur öffentlichen Berichterstattung über ihre Abbauerfolge zu verpflichten, empfahl die Slechte-Kommission die Einrichtung eines unabhängigen Beratungsorgans. Sie stellt fest: „Ein unabhängiges Organ, mit Abstand zum Verwaltungsapparat, das den staatlichen Behörden dahingehend über die Schulter schaut, ob die Prüfung und Reduzierung ausreichende Wirkung erzielt und das konstruktive Kritik an den quantitativen und qualitativen Bemühungen der Politik und Verwaltung übt, erachtet die Kommission als ein notwendiges Instrument im Kampf gegen die administrativen Lasten" (Commissie Administratieve Lasten 1999, S. 6, zit. in Kay 2008, S. 60). Die Kommission spricht in diesem Zusammenhang von dem Organ als „starker und unabhängiger ‚countervailing power'" (ebd.). Allerdings ging die Kommission davon aus, dass es dieser Kontrolle nur etwa vier Jahre bedürfe, bis der Kulturwandel in der Ministerialbürokratie abgeschlossen sei. Das Beratungsorgan sollte deshalb zeitlich befristet und bei erfolgtem Kulturwandel wieder aufgelöst werden.

In der Folge beschloss die Regierung die Einsetzung eines Gremiums, das im Wesentlichen überprüfen solle, „ob die administrative Belastung für Unternehmen beim Entwurf von Gesetzen in ausreichendem Maße Berücksichtigung findet" und „ob über weniger belastende Alternativen nachgedacht wurde" (Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie 2000, zit. in Kay 2008, 62). Das Beratungsgremium sollte jedoch als „Stachel" dienen, der das Bewusstsein für bürokratische Belastung auf Seiten des Staates erhöht und somit die Grundlage für den gewünschten „Kulturwandel" legt (ebd.).

14 Instellingsregeling Commissie Administratieve Lasten vom 27.11.1998, Ministerie van Economische Zaken, Stcrt. 1998, 2329. Diese Kommission wurde nach ihrem Vorsitzenden Jan Slechte, dem ehemaligen Generaldirektor von Shell-Netherlands, auch „Slechte-Kommission" genannt.

15 Das Zitat stammt aus einem Interview von Kay mit Ignace Snellen, Prof. Emeritus, Erasmus Universität Rotterdam, 2005.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Beauftragung Actals auf der Basis des Beiräterahmengesetzes*

Die Einsetzung Actals als unabhängiges Beratungsgremium war keine Einzelmaßnahme, sondern fand im Rahmen eines umfassenden Regierungsprogramms statt, das sich eng an die Empfehlungen der Slechte-Kommission anlehnte. Das Regierungsprogramm sah sowohl vor, begleitende Strukturen innerhalb der Regierung aufzubauen als auch den politischen Willen aller Beteiligten in die Selbstverpflichtung eines messbaren Abbauziels zu gießen. Die Einrichtung von Actal stand im Zentrum des „Flow"-Ansatzes, der sich dem Namen nach denjenigen Regelungen widmete, die ‚im Fluss' waren, für die also Gesetze oder Verordnungen gerade geschrieben oder geändert wurden. Actals primäre Tätigkeit sollte in der Prüfung bestehen, „ob die administrative Belastung für Unternehmen beim Entwurf von Gesetzen in ausreichendem Maße Berücksichtigung findet" und „ob über weniger belastende Alternativen nachgedacht wurde", erklärten der Wirtschafts- und Justizminister in ihrer Reaktion auf den Abschlussbericht der Slechte-Kommission (2000, zit. in Kay 2008, S. 62). Actal sollte das Bewusstsein für Bürokratiekosten bei den gesetzesvorbereitenden Ministerialbeamten stärken und so den gewünschten Kulturwandel herbeiführen. Nebenbei sollte Actal das Vermögen der Ministerialbeamten fördern, die administrativen Lasten zu messen und das Prüfverfahren transparenter zu machen (ebd.). Es ging außerdem um Verfeinerung der Methoden zur Anwendung von Standardkostenmodellen, mit denen die Gesetzesfolgen abgebildet und mit den Folgen alternativer Lösungen verglichen werden können.

*Gegenstand des Mandats*

Durch königlichen Beschluss (im Folgenden „Einsetzungsbeschluss)[16] und auf der Grundlage von Artikel 5 des Beiräterahmengesetzes (Kaderwet Adviescolleges) erfolgte am 30. März 2000 mit Wirkung zum 1. Mai 2000 die Einsetzung des „Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten" (Actal). Verantwortlich zeichneten die beiden Minister für Wirtschaft und Inneres, wobei der Wirtschaftsminister mit der Ausführung des Beschlusses und der operativen Zuständigkeit für das Gremium betraut wurde. Das Mandat von 2000 bezog sich zunächst auf die Prüfung der Angaben zu den Bürokratiekosten für die Wirtschaft, welche diejenigen Belastungen darstellten, die sich für die Unternehmen aus der Einhaltung von Verwaltungsverpflichtungen ergeben, etwa eine Lizenz zu beantragen, Aufzeichnungen zu führen und Daten bereitzustellen. Das Mandat gab dem Rat den Auftrag, zunächst

16 Besluit van 30 maart 2000, houdende instelling van een Adviescollege toetsing administratieve lasten (Staatsblad Nr. 162, 2000).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die erläuternden Angaben zu den Auswirkungen geplanter Regelungen auf den administrativen Aufwand hin zu untersuchen und darüber hinaus festzustellen, in welchem Umfang der Regelgeber zur Erreichung der politischen Ziele eine Suche nach der Alternative mit den geringsten Bürokratiekosten durchgeführt hat.

### *1.1.2. Die erste Phase von 2000 bis 2008: Expansion*

#### *Geliehenes Veto im Ministerrat*

Die Ex-ante-Prüfung von Rechtsetzungsverfahren der Ministerien erfolgte gemäß dem ersten Actal-Mandat zu einem recht späten Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren: kurz bevor der fertige Entwurf im Ministerrat beschlossen wurde. Der zuständige Minister fügte die Stellungnahme dem Entwurf bei, wenn er ihn dem Ministerrat zuleitete. Im weiteren Verfahren konnten zunächst der Ministerrat, dann der beratende Staatsrat, dann die Zweite und am Ende noch die Erste Parlamentskammer erfahren, ob der Minister den Empfehlungen Actals gefolgt war oder nicht.

Der Ministerrat konnte zu einem schwer überwindbaren Hindernis werden, wenn sich mindestens ein Minister dem Bürokratieabbau politisch verschrieben hatte und bereit war, bei einer unzureichenden Berücksichtigung des Actal-Berichts ein Veto einzulegen. Diese Situation war von 2002 bis 2007 gegeben, als die Zuständigkeit für die Reduzierung der Bürokratiekosten beim liberalen Finanzminister und Vizekanzler Gerrit Zalm lag, der die Aufgabe sehr ernst nahm. Ihm oblag die Verantwortung für das Erreichen des neuerlichen Ziels, bis zum Jahr 2006 ein Viertel der Bürokratiekosten zu reduzieren. 2003 verpflichtete er die anderen Ministerien, im Rahmen ihrer Anträge für den Haushalt des jeweils folgenden Jahres auf ihre Bemühungen zur Verringerung der Verwaltungslasten einzugehen. Er entwickelte eine Art Bürokratielasten-Budget (Actal 2009a), bei dessen Überschreitung an anderer Stelle automatisch Mittel gekürzt werden mussten. Im Finanzministerium wurde zudem eine Arbeitseinheit („Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten", kurz IPAL) eingerichtet, die den Fortschritt der Ministerien auf Arbeitsebene begleitete.

#### *Grundlagen des ausgeprägten Kontrollverständnisses*

Diese konfrontative Aufstellung des mächtigen Finanzministers und seines Arbeitsstabes auf der einen und der wirksam verpflichteten Ministerien auf der anderen Seite wies Actal eine wichtige Rolle zu. Druckaufbau im Sinne des Bürokratieabbaus schien politisch gewollt zu sein. Darüber hinaus lautete der klare Auftrag an Actal, einen Kulturwandel in der Ministerialbürokra-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tie herbeizuführen. Seine Rolle als externer Kontrolleur festigte sich zudem dadurch, dass für die Entwicklung der Abbau-Projekte in den Ministerien kleine Arbeitsstäbe aus höheren Ministerialbeamten und Vertretern der Wirtschaft eingerichtet wurden und für die Regierung als Gesamte der Arbeitsstab IPAL im Finanzministerium tätig war. Actals Rolle war damit unzweifelhaft die des Kontrolleurs und weniger die des Beraters. Der Rat hatte die von den Ministerien vorgelegten Abbau-Pläne und Reduzierungsmaßnahmen nun sogar im Rahmen der Haushaltsabstimmung zu bewerten (Actal 2009a), also in einer für die Ministerien besonders sensiblen Phase. Sogar das öffentliche „naming and shaming" unkooperativer Ministerien war durch sein Mandat gebilligt.

Der Rat der Anfangszeit wird aus heutiger Sicht als „laut" bis „aggressiv" beschrieben (ATR-A, ATR-E). Der Rat habe damals intensiv die Medien genutzt, um einzelne Ministerien für angeblich mangelndes Bemühen in der Öffentlichkeit zu kritisieren (ATR-E). Actals Kontrolle und damit auch seine kritische Öffentlichkeitsarbeit habe sich dabei nicht nur auf laufende Gesetzgebungsverfahren oder die jährlichen Fortschrittsberichte bezogen, sondern auf der Basis eigener Recherchen auch Verwaltungslasten in bestehenden Regelungen erfasst (ATR-E). Dies machte es für Ministerien schwierig, adäquat auf Kritik zu reagieren oder ihr gar zuvor zu kommen. „Actal was often seen as a kind of wild watchdog not only biting when you are starting a new initiative but also biting on laws that were way behind in history", erinnert sich ein Interviewpartner (ATR-E): „It was sometimes really tough for the ministries". Dem Kulturwandel sei dies allerdings zugutegekommen (ATR-E).

*Einfluss des ersten Vorsitzenden*

Die Besetzung des Gremiums deutet darauf hin, dass eine hörbare Stimme Actals durch die liberale Partei und das Wirtschaftsministerium von Anfang an politisch gewollt war, obwohl sie im Mandat und im Abschlussbericht der Slechte-Kommission so nicht vorgesehen gewesen war. Für die Besetzung des ersten Rates war eine liberale Wirtschaftsministerin verantwortlich gewesen, die damals ebenfalls Vizekanzlerin war. Sie folgte in einem Punkt nicht vollständig den Empfehlungen der Kommission und interpretierte auch die Vorgaben des Beiräterahmengesetzes weit: Entgegen der noch in den Erläuterungen zum Mandat kundgetanen Absicht, den Rat mit erfahrenen Personen aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft zu besetzen, wurden parteipolitisch gebundene und teilweise in Regierungsaufgaben erfahrene Persönlichkeiten benannt. Der Vorsitzende wurde Robin Linschoten, der als junger Abgeordneter von 1982–1994 für die liberale Partei VVD

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

im Parlament saß und im ersten Kabinett Kok von 1994–1996 als Staatssekretär für Arbeit und Soziales diente, bis das Parlament ihm Fehlverhalten in seiner Zuständigkeit für eine Sozialversicherungsbehörde vorwarf und er zurücktreten musste. Er hatte sich durch scharfe politische Analysen und klare Worte als junger Abgeordneter viel Anerkennung verdient und galt als „brillanter Abgeordneter mit großer Zukunft".[17]

In seiner Zeit als Actal-Vorsitzender erwies sich Robin Linschoten gegenüber den Ministern als streitbarer Verfechter des unabhängigen Urteils des Beratungsgremiums (ATR-A). Damit die Beratungstätigkeit von Gremien frei ausgeführt werden kann, garantiert das Beiräterahmengesetz die völlige Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit von anderen staatlichen Institutionen. Allerdings kam es aus der Perspektive Robin Linschotens auf Nuancen an, um die Unabhängigkeit tatsächlich deutlich zu machen: „Even then the ministry tried to locate Actal inside the ministry, but the Chair really resisted that. And he chose a very beautiful office building at the Lange Verhoud which is in the old part of the center. Here he really made clear that Actal was not part of the government" (ATR-A). Mit Hans Kamps wurde ein „enger Freund" Robin Linschotens als weiteres Mitglied gewonnen (ATR-A). Er war Sozialdemokrat, der im Anschluss Mitglied des Sozio-Ökonomischen Rats (SER) der Niederlande werden und 2010 das Wahlprogramm der PvdA verfassen sollte. Das dritte Mitglied, Brigitte van der Burg, hatte von 1992–1999 für eine Beratung gearbeitet, die an der Entwicklung des Standartkostenmodells beteiligt war. Ab 1999 saß sie einem „Rat der selbständigen Unternehmerschaft" vor, der 2004 aufgelöst wurde. 2006 schied sie aus dem Actal-Gremium aus als sie – ebenfalls für die liberale Partei VVD – in das Parlament gewählt wurde.

Die methodische Expertise von Brigitte van der Burg, die zuvor mit der privaten Beratungsgesellschaft EIM an der Entwicklung des Standardkostenmodells beteiligt gewesen war, sorgte dafür, dass der Rat auch in methodischen Fragen nicht nur unabhängig war, sondern sich sogar als führend erweisen konnte. „That was very helpful in establishing Actal as a centre of exzellence and a knowledge centre at the national level" (ATR-A). Damit war erstens gewährleistet, dass methodisch keine Messungen ohne das Wissen von Actal verändert oder ‚passend gemacht' werden konnten. Zweitens er-

17 Online-Ausgabe des Algemeen Dagblat vom 29.7.17: „De totale ondergang van 'Robin de Ritselaar'", https://www.ad.nl/politiek/de-totale-ondergang-van-robin-de-ritselaar~abca639d/, zuletzt abgerufen am 29.04.19. Sein ausgeprägtes Selbstbewusstsein hatte ihn auch nach seinem Rücktritt als Sozialstaatssekretär, den das Parlament 1996 erzwungen hatte, nicht verlassen, auch wenn seine weitere Laufbahn nach 2008 weitgehend glücklos verlief und er 2017 wegen Steuerhinterziehung zu einer Haftstrafe verurteilt wurde.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

möglichte die Expertise es Actal, doch noch eine Art Dienstleistung zu erbringen, indem man Schulungen und Prozesserläuterung zum Standardkostenmodell, der wichtigen, weitgehend unpolitischen Messmethodik für die Gesetzesfolgekosten durchführte.

*Bestätigung und Ausweitung der Prüfkompetenzen*

Nach vier Jahren Amtszeit und einer ersten positiven Evaluierung[18] erhielt Actal im Februar 2004 den Auftrag, zwei weitere Jahre als Beratungsorgan für Regierung und Parlament tätig zu sein. Trotz der nachgewiesenen Effektivität des Rates mit Blick auf den „Kulturwandel" bestünde weiterhin Bedarf nach externer Kontrolle. Der Rat wurde angewiesen, sich nunmehr vorwiegend auf Aktivitäten zu konzentrieren, die geeignet sind, die „Internalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung in die inner- und interministeriellen Abläufe" zu beschleunigen, etwa die Weitervermittlung erworbenen Fachwissens. Den hinzutretenden Auftrag, die Regierung bei Initiativen zur Verringerung der Verwaltungslasten mit Blick auf das bestehende Regelwerk zu beraten, füllte Actal dahingehend mit Leben, dass es in den folgenden Jahren dem koordinierenden Minister mehrere umfassende Abbauprogramme vorschlug sowie mit den Fachministerien an spezifischen Maßnahmen arbeitete. Im Februar 2005 erfolgte außerdem die Erweiterung der Prüfbitte auf die Verwaltungslasten für Bürgerinnen und Bürger, sowie die Ausweitung des Fragenkatalogs, die Actal den Ministerien als Grundlage für seine Stellungnahme übermitteln konnte. Mit den genannten Erweiterungen der Prüfkompetenzen ging jedoch auch die Einführung einer Art Bagatellgrenze einher, die eine offizielle Stellungnahme erst ab einem geschätzten Verwaltungsaufwand von mehr als einer Million Euro für die Wirtschaft nötig machte und somit den Geltungsbereich des Prüfmandats beschränkte.

Im Sinne des Rahmengesetzes, auf dessen Grundlage Actal 2000 als temporärer Beirat der Regierung ins Leben gerufen worden war, lief das erste Mandat am 1. Mai 2006 aus. Bereits im Februar 2006 hatte die Regierung jedoch ein Dekret erlassen, das einen Nachfolge-Rat installierte und sämtliche Rechte und Pflichten des auslaufenden Gremiums neu in Kraft setzte. Änderungen am Mandat wurden bei dieser Gelegenheit nicht vorgenommen und auch personell und organisatorisch blieb alles beim Alten.[19]

18 Regionplan Beleidsonderzoek (2003): Evaluatie van Actal, eindrapport. Amsterdam, März 2003.

19 Mit der Parlamentswahl am 22. November 2006 verlor der Rat allerdings das Mitglied Brigitte van der Burg, das für die VVD als Abgeordnete ins Unterhaus gewählt worden war.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

### 1.1.3. Die zweite Phase von 2008 bis 2011: Neue Vorzeichen

#### Neue Ziele einer veränderten Regierung

Als Jan Peter Balkenende 2007 sein viertes Kabinett vorstellte, dem die liberalen Minister nicht mehr angehörten, war ein deutlicher Wandel in der Bürokratieabbaupolitik der niederländischen Regierung erkennbar.[20] Es ging nicht mehr nur um abstrakte Abbauziele, sondern vor allem um die Wahrnehmbarkeit von Verwaltungsaufwand sowie bessere staatliche Dienstleistungen. Kurzfristig sollten die spürbarsten Mängel in den wichtigsten Verwaltungsprozessen für die Bürger behoben werden. Inner- und interministerielle Strukturen sollten so verbessert werden, dass die Ministerien die Gesetzesfolgenabschätzung vollständig internalisieren und auf mittlere Sicht eine externe Kontrolle nicht mehr benötigen würden.

Auch wenn ein neues 25-prozentiges Reduktionsziel für die Wirtschaft im Koalitionsvertrag festgeschrieben wurde, setzte die Regierung nun deutlich weichere Ziele und organisierte auch die Zuständigkeit für das Thema neu. Die Verknüpfung der ressortspezifischen Abbauziele mit der Budgetgenehmigung durch den Finanzminister blieb zwar formal bestehen, politisch wurden nun jedoch Staatssekretäre beim Wirtschafts- und beim Innenminister mit der Umsetzung der Bürokratieabbau-Vorhaben beauftragt (Actal 2009b). Die zentrale Koordinierungsstelle beim Finanzminister IPAL wurde ins Wirtschaftsministerium übertragen und weitgehend entmachtet.

#### Rascher Kulturwandel als zeitlich begrenzter Auftrag

Auf den ersten Blick erfuhr Actal mit der Mandatserweiterung vom 10. Juni 2008 denjenigen Aufwuchs seiner Prüfbefugnisse, den es selbst vorgeschlagen und gefordert hatte (Actal 2007). Fortan sollte es nicht mehr nur die Bürokratiekosten evaluieren, sondern seine Prüfung auf den gesamten Erfüllungsaufwand[21] einer Regelung ausdehnen (Erläuterungen zum Mandat 2008). Actal wurde zudem autorisiert, die Regierung und das Parlament auf dem gesamten Gebiet des Bürokratieabbaus zu beraten. Konkret bezog sich das auf die Entwicklung eines Regulierungsleitfadens (IAK) gemeinsam mit dem Justizministerium und auf weitere Maßnahmen, um die Ministerien weiter zu befähigen, künftig die volle Verantwortung für die Berücksichti-

20 Coalitieakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie: Samen werken, samen leven, 7.2.2017, zuletzt abgerufen unter https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/rapporten/2007/02/07/coalitieakkoord-balkenende-iv am 20.04.19.

21 Darunter fallen „alle Investitionen und Anstrengungen, die Bürger, Unternehmen und Institutionen zu leisten haben, um einer Vorschrift zu entsprechen, inklusive des Verwaltungsaufwands." (Erläuterungen zum Mandat 2008).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gung der Regulierungsbelastung zu übernehmen. Indem die Regierung 2008 die Terminierung des Mandats deutlicher denn je – und zwar für 2011 – in Aussicht stellte, schaffte sie jedoch die argumentative Grundlage, mit der sie das Mandat 2011 hätte auslaufen lassen können: Das ohnehin schon immer nur temporär gedachte Gremium würde seine Aufgabe dann erfüllt haben und der „externe Wachhund überflüssig sein" (Mandat von 2008, Staatsblad 2008, 259).

*Konflikt über Veränderungen und Bruch mit der Regierung*

Im Hinblick auf die Realisierbarkeit seiner erweiterten Befugnisse war Actal selbst jedoch skeptisch (Actal 2009a). Vor allem zweifelte der Ratsvorsitzende Linschoten öffentlich am politischen Willen der Regierung, Ermittlung und Geringhaltung des Erfüllungsaufwands genauso rigoros durchzusetzen wie zuvor für den Verwaltungsaufwand (Dagg 2008). Der Grund waren einige Änderungen in Prozessen und Strukturen, welche die Regierung als geringfügig beschrieb, die von Actal aber als bedeutend eingeschätzt wurden (Actal 2009a). Am meisten vermisste der Rat die starke Rolle des koordinierenden Ministers, die nun auf zwei Staatssekretäre im Wirtschafts- und Innenministerium übertragen worden war. Actal äußerte 2009 seine Einschätzung, dass der Erfolg der Weitung des Blicks auf den gesamten Erfüllungsaufwand nun wesentlich mehr vom spezifischen politischen Willen der verantwortlichen Minister, vom politischen Einfluss der koordinierenden Staatssekretäre und nicht zuletzt vom Engagement der Ministerialbeamten abhänge (Actal 2009a, S. 18). Der Vorsitzende Robin Linschoten und sein Stellvertreter Hans Kamps machten öffentlich keinen Hehl aus ihrer kritischen Sicht auf diese strukturellen Veränderungen, die in ihren Augen deutlichen „Aufweichungen" der Selbstverpflichtung der Regierung gleichkamen (Dagg 2008). Als es darüber zum Zerwürfnis mit der Regierung kam, boten beide ihren Rücktritt an, der vom zuständigen Minister angenommen wurde.

*Übergangsphase unter neuem Vorsitzenden*

Unter dem neuen Vorsitzenden Steven van Eijck trat Actal unter mehreren Gesichtspunkten in einer Übergangsphase ein, die erst zum Zeitpunkt seines Ausscheidens nach zweieinhalb Jahren ihr vorläufiges Ende finden sollte. Das veränderte Personal aus neuem Vorsitzenden und zwei neuen Actal-Mitgliedern baute nun ohne Vorerfahrung auf dem Mandat von 2008 auf und so begannen sich die Tätigkeiten des Rats zu wandeln. Zum Zeitpunkt der Amtsübernahme van Eijcks war das Verhältnis des Rats zu den Ministe-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rien aufgrund der konfrontativen Strategie seines Vorgängers eher angespannt und der Rat „nicht beliebt" (ATR-A). Deshalb machte van Eijck, der von 2002 bis 2003 als Staatssekretär für Finanzen selbst Mitglied des Kabinetts gewesen war, es sich zur Aufgabe, zur Erreichung der politischen Regierungsziele im Bereich von Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung wesentlich beizutragen und so den Nutzen Actals als unabhängigem Beratungsgremium für die Regierungsakteure besonders deutlich zu machen. Als sein Verdienst ist es anzusehen, dass Actal sich erfolgreich um die Verwaltungsaufwände für Bedienstete im Öffentlichen Sektor kümmerte, um Lehrer, Polizisten und Krankenpfleger (ATR-A), was im Folgemandat 2011 aufgegriffen und formalisiert wurde.

Darüber hinaus begann Actal, Vereinbarungen mit den Ressorts zu treffen, wonach es sich nach und nach aus der Ex-ante-Prüfung zurückziehen würde, sofern die Folgenabschätzungen in den Regelungsentwürfen kontinuierlich bestimmte Qualitätsstandards erreichten und das Ministerium außerdem einen verlässlichen Prüfungsprozess aufsetzte. Für diesen entwickelte Actal Kriterien, prüfte die Einhaltung der Vereinbarungen regelmäßig und verglich die Leistung der Ministerien miteinander. Das Verhältnis des Rats zu den Regierungsakteuren war nun deutlich kooperativer, sodass er das „negative Image" (ATR-A), das er noch 2008 hatte, teilweise korrigieren konnte.

### *Aktivierung des Parlaments*

Jedoch konzentrierte sich van Eijck in seiner Amtszeit auch darauf, einen engen und guten Kontakt zum Parlament herzustellen (ebd.). Dieses war durch den Rücktritt Robin Linschotens alarmiert und hatte bereits angeregt, Actal beim Premierminister anzusiedeln, nachdem die politische Unterstützung des Finanzministers als Garant für die Umsetzung von Actals Forderungen weggefallen war (ATR-I). Van Eijck trug dazu bei, dass das Parlament den Wert des Rates zur Unterstützung seiner Kontrollaufgabe gegenüber der Regierung wertzuschätzen lernte. Mit einer Stellungnahme Actals in der Hinterhand begannen die Abgeordneten, die Regierung bei Fragestunden oder in Parlamentsdebatten auf Versäumnisse mit Blick auf Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung anzusprechen (ATR-E). Aufgrund der großen Nähe des Vorsitzenden zu den Abgeordneten der zweiten Parlamentskammer kam es letztlich jedoch zum Bruch van Eijcks mit der Regierung und infolgedessen zu seiner Absetzung nach nur zweieinhalb Jahren. „He really was sending sms-messages during the parliamentary discussions to the parliamentarians, in full view of the minister. So that the minister said: 'Well, I can see that there are very close relations between the Chair

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

and the Members of Parliament.' So he was in full fight with the ministry", beschreibt ein Beobachter das Verhältnis (ATR-A).

Das enge Verhältnis van Eijcks zum Parlament führte allerdings dazu, dass das Parlament 2011 zu der starken Einschätzung gelangte, dass Actal – entgegen dem Plan der Regierung – nicht nur nicht aufgelöst werden dürfe, sondern dass es sogar einen permanenten Status als Prüfgremium erhalten müsse (ATR-A, ATR-I). Actal sollte nicht weiter auf das Ziel ausgerichtet sein, baldmöglichst nicht mehr gebraucht zu werden. Am Ziel des Kulturwandels hielt das Parlament nicht fest und wollte Actal stattdessen zu einem dauerhaften Akteur im Gesetzgebungsprozess machen und mit einem parlamentarischen Auftrag ausstatten.

### *1.1.4. Die dritte Phase von 2011 bis 2017: „The severe watchdog"*

*Wiederbelebung durch eine neue Regierung*

Im Oktober 2010 trat eine neue Regierung ihr Amt an. Das Kabinett[22] mit dem ersten liberalen Premierminister in der Geschichte des Landes setzte sich erneut ehrgeizige Reduktionsziele: 2012 sollten die bürokratischen Belastungen für Unternehmen gegenüber 2010 um zehn Prozent gesunken sein und anschließend jedes Jahr um fünf Prozent sinken. Auch der Regulierungsdruck auf Angestellte in den staatsnahen Sektoren sowie die Verwaltung sollte weiter reduziert werden.

Im Rahmen der Vorstellung seines Bürokratieabbau-Programms im Februar 2011 kündigte der neu zuständige Wirtschaftsminister und Vizepremierminister Verhagen eine Wiederbeauftragung Actals an. Verhagen sah den Kulturwandel zwar weitgehend als erledigt an, schlug jedoch einen anderen Weg als seine Vorgänger ein, indem er plante, Actal aus der Ex-ante-Prüfung der Gesetzesfolgenabschätzung weitgehend herauszuhalten und für das Gremium andere Aufgabenbereiche zu entwickeln. Aufgrund des Auslaufens des bestehenden Mandats fand die Neuausrichtung unter hohem Zeitdruck erneut auf der Basis des Rahmengesetzes für Beratungsgremien statt. Actal wurde noch einmal als temporäres Gremium beauftragt, obwohl mittlerweile eine Debatte mit dem Parlament über eine Verstetigung Actals entfacht war. Die Notwendigkeit, Actal zu einem permanenten Gremium zu machen, sah Verhagen anders als das Parlament.

22 Kabinett Rutte-Verhagen bestand aus Ministern der liberalen Partei (VVD) und der Christdemokraten (CDA) und erhielt die Unterstützung der freiheitlichen Partei Geert Wilders (PVV) für eine Parlamentsmehrheit.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Im Februar konkretisierte Wirtschaftsminister Verhagen seine Ideen über den veränderten Aufgabenzuschnitt Actals[23]: Actal könne sich darauf beschränken, stichprobenartig zu überprüfen, ob die Kontrolle der Regulierungslast von den Ministerien ordnungsgemäß und konsequent durchgeführt wird. Darüber hinaus solle Actal die Ministerien beim Aufbau dieser Prozesse beraten und diese von Zeit zu Zeit bewerten. Damit und mit dem Recht, säumige Ministerien öffentlich zu rügen, beschrieb Wirtschaftsminister Verhagen die Ministerien auch weiterhin als „unabhängig – nämlich durch Actal – kontrolliert". Da das Parlament die Veränderungen überwiegend kritisch betrachtete, machte der Minister auch Zugeständnisse: Actal durfte in Absprache mit den betroffenen Ministern bei großen Gesetzgebungsentwürfen weiterhin eigene Ex-ante-Überprüfungen durchführen und sollte stets alle für die Auswahl der Dossiers notwendigen Informationszugänge erhalten. Er war darüber hinaus der Bitte Actals nachgekommen, die Regierung und die Ministerien künftig verstärkt strategisch beraten zu können.

Das Mandat enthielt zudem drei wesentliche Neuerungen, die Actal funktional neu konstituierten (OECD 2018a): die Einführung eines Proportionalitätsprinzips, wobei Actal selbst entscheiden konnte, ab wann es einen Gesetzgebungsentwurf für so substantiell hält, um eine eigene Überprüfung durchzuführen; die Funktion, Hinweise aus der Zivilgesellschaft über übermäßige Belastungen aufzunehmen, zu prüfen und weiterzugeben und schließlich die Aufnahme der Berufsgruppen aus den Sektoren Gesundheit, Bildung, Sicherheit und Soziale Absicherung in den Kreis besonders von Bürokratiekosten betroffener Regelungsadressaten. Im Zuge der Änderungen wurde nun auch dem breiteren Verständnis der Kosten einer Regelung, die bereits seit 2008 die gesamten Kosten ihrer Erfüllung beinhalten, mit einem neuen Namen Rechnung getragen: ‚Adviescollege toetsing regeldruk', also Kontrollgremium für die gesamte Regulierungslast. Der Einfachheit halber blieb die Abkürzung ‚Actal' bestehen, die dem vorherigen Namen ‚Adviescollege toetsing administratieve lasten' entstammte (Actal 2012b).

### *Eine „neue Mission"*

Mit dem neuen Mandat begann auch personell eine neue Phase des niederländischen Normenkontrollrats, da mit Jan ten Hoopen und Lili Doude van Troostwijk ein neuer Vorsitzender und ein neues Mitglied benannt wurden. Eric Helder war lediglich seit einem Jahr Mitglied des Rates und wurde er-

23 Parlamentsbrief des Wirtschaftsministers vom 16.2.2011, Kammerstuk 2010/11, 29515, Nr. 328.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

neut nominiert. Die Interpretation des neuen Mandats fand also erneut durch ein Team statt, das wenig Vorerfahrung mitbrachte, aber bis 2017 zusammenbleiben und somit die gesamte dritte Phase des Gremiums prägen sollte. Auf der Basis des neuen Mandats gab der Rat Anfang 2012 an, sich auf drei Aufgaben konzentrieren zu wollen (Actal 2012a): Zur Ex-ante-Prüfung von Gesetzgebungsentwürfen, die in ihrer Fallzahl wesentlich geringer war als zuvor, kamen die Prozessberatung bei der inner- und interministeriellen Gesetzesfolgenabschätzung und die strategische Beratung der Regierung auf der Basis von Hinweisen aus der Wirtschaft und Zivilgesellschaft hinzu. Der Rat legte jedoch Wert darauf, zu betonen, dass er auch zu Themen beraten werde, zu denen dies von den Ministern nicht offiziell angefragt würde. Er werde nach neuen Möglichkeiten suchen, die bürokratische Belastung in den Niederlanden zu verringern und die Regierung auffordern, diese zu nutzen (ebd.).

Jährlich veröffentlichte der Rat unter dem neuen Mandat etwa zehn „strategische Ratschläge oder Sectorscans" (Berenschot 2015), die Auskunft über die regulatorischen Belastungen in verschiedenen Branchen (Actal 2012c), öffentlichen Sektoren oder wichtigen Infrastrukturen (bwps. Flughafen Schiphol, Actal 2017) gaben. Hinzu kamen etwa zehn Ex-ante-Prüfungen substantieller Gesetzentwürfe, die Actal auf der Basis einer inoffiziellen Untergrenze von fünf Millionen Euro Erfüllungsaufwand, der gesellschaftlichen Relevanz eines Dossiers und dem zu erwartenden Mehrwert einer Befassung auswählte. Außerdem unternahm es fünf bis zehn Untersuchungen auf der Basis von Hinweises aus der Unternehmerschaft, der Zivilgesellschaft und der Bevölkerung (Berenschot 2015).

Am Duktus der Publikationen zu dieser Zeit ist deutlich erkennbar, wie der neue Vorsitzende ten Hoopen und seine zwei Mitstreiter die Rolle des Rats künftig interpretierte: Die Empfehlungen an das Kabinett enthielten deutliche Kritik („a new impetus is needed", „The Hague reality") und klare Forderungen („program needed that is supported by the Cabinet of Ministers"„new reduction target essential") (Actal 2012b). Obwohl der Vorsitzende Jan ten Hoopen jemand gewesen sei, „den jeder möge", wurde der Rat unter ihm mehr und mehr als „der strenge Wachhund" angesehen (ATR-A). Weil er ein sehr guter Kommunikator war, wusste er um die Bedeutung, stets alle relevanten Stakeholder einzubinden: „Zu dieser Zeit waren die Kollisionen mit den Ministerien wohl so hart wie nie zuvor" (ATR-A). Actal suchte zu dieser Zeit regelrecht die Öffentlichkeit und setze Pressemitteilungen ab (Berenschot 2015), die „oftmals ziemlich harte Urteile enthielten" (ATR-A). Interviewpartner beschrieben den Rat unter ten Hoopen mithin als „sehr politisch" (ATR-C). Außerdem pflegte ten Hoopen, der zwischen 2001 und 2010 der CDA-Fraktion im Unterhaus angehörte und gegen Ende

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dessen Vize-Präsident gewesen war, besonders den Kontakt zu seinen ehemaligen Kollegen im Parlament. Dies führte regelmäßig zu empfindlichen Befragungen eines Ministers im Parlament, wenn Actal Kritik am Entwurf geäußert hatte (ATR-E).

*Missglückte Verstetigung*

Erzwungen durch einen offiziellen Parlamentsbeschluss, dass Actal einen dauerhaften Status erhalten solle, hatte Wirtschaftsminister Verhagen dem Parlament die gesetzliche Verstetigung Actals am 20. Mai 2011 schriftlich zugesichert (Brief OI/RR/11071300). Sie wurde darüber hinaus als festes Vorhaben in die Erläuterungen des Mandats von 2011 aufgenommen. Die Umwandlung Actals zu einem permanenten Gremium war also formal bereits auf den Weg gebracht worden, als der Rücktritt des Rutte-Verhagen-Kabinetts am 23. April 2012 dazu führte, dass das Gesetzgebungsverfahren nicht abgeschlossen werden konnte. In der dann folgenden Legislaturperiode verzichtete der nächste liberale Wirtschaftsminister Henk Kamp darauf, das Gesetz zur Verstetigung Actals noch einmal auf den Weg zu bringen. Das Parlament, das nach den für die Regierungsparteien sehr verlustreichen Unterhaus-Wahlen 2012 zahlreiche neue Abgeordnete und eine andere parteipolitische Zusammensetzung besaß, wehrte sich nicht gegen diese Absage eines ehemals großen Verhandlungserfolges.

*Widersprüchliche Evaluierungen*

Im Auftrag Actals legten im Juni 2015 eine unabhängige Kommission in Verbindung mit dem Beratungsunternehmen Berenschot ein Evaluierungsgutachten seiner Arbeit in den Jahren 2011–2014 vor (Berenschot 2015). Wie bereits in den Jahren zuvor hatte Actal diese Untersuchung selbst in Auftrag gegeben und war damit seiner Verpflichtung aus dem Beiräterahmengesetz nachgekommen.[24] Im Gutachten kamen neben Beamten aus den koordinierenden Ministerien auch Spitzenbeamte anderer Ressorts, Parlamentsabgeordnete, Vertreter der Wirtschaftsverbände und Zivilgesellschaft und internationale Partner zu Wort und es fiel aus Sicht von Actal positiv aus (ATR-A). Dennoch beauftragten das Wirtschafts- und Innenministerium Ende 2015 zusätzlich zwei eigene Evaluierungen der Arbeit des Rates (durchgeführt von Kwinkgroep und Auditdienst Rijk, Rijksoverheid 2016).

24 Die bisherigen Evaluationen waren Regioplan 2002: Impactonderzoek Actal; Regioplan 2003: Evaluatie van Actal; Berenschot 2007: Evaluatie Adviescollege Administratieve Lasten (Actal) 2003–2006; KplusV 2010: Evaluatie Actal 2007–2010; Berenschot 2015: Evaluatie Actal.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Weil diese sich vorwiegend auf Interviews mit Ministerialbeamten stützten und vorhandene Missstände und eine verbreitete Unzufriedenheit dokumentierten, standen sie beim Rat im Verdacht, Unterstützungsgutachten für den Wunsch der Regierung zu sein, das Mandat Actals erneut vollkommen zu verändern (ATR-A).

In den Ministerien stießen vor allem die inhaltliche Unnachgiebigkeit und kämpferische Öffentlichkeitsarbeit des Rates nicht auf Gegenliebe. Alle drei Evaluationen zeigen, dass die Kommunikation von den Ministerialbeamten als „undifferenziert" und „hauptsächlich auf die eigene Profilierung ausgerichtet" erfahren wurde (Berenschot 2015; Rijksoverheid 2016; Kwink Groep 2016). Es wurden sogar Zweifel an den Datengrundlagen mancher Einschätzungen Actals geäußert. Vor allem aber bemängelten Rechtsetzungs- wie Koordinierungsreferenten den überraschenden Zeitpunkt von Veröffentlichungen, die dem Minister eine notwendige Reaktion erschwerten. Bei den unaufgeforderten Beratungen verständige sich Actal zudem zu wenig mit dem Ministerium, sodass die Beratungen sich zeitlich nicht in die Planung des Ministeriums einfügten und politisch oft nicht durchsetzungsfähig seien (ebd.). Im Gegensatz zum von Actal in Auftrag gegebenen Gutachten, in dem die Wirtschaft den Nutzen der unaufgeforderten Beratung durch Actal durchaus betonte, zeichneten die Regierungsgutachten ein kritisches Bild von Actals strategischer Beratung (Rijksoverheid 2016; Kwink Groep 2016), auf die immerhin etwa 45 Prozent der Arbeitszeit des Sekretariats entfielen (Berenschot 2015). Die Regierung schloss aus den Studien, dass insbesondere die unaufgeforderte Beratung Actals „in der letzten Zeit wenig einflussreich" war (Rijksoverheid 2016). Als etwas sinnvoller beschrieben die Regierungsgutachten die Ex-ante-Bewertung von Gesetzen und Verordnungen durch Actal, auch wenn sie diese als nicht mehr unbedingt notwendig bezeichneten (ebd.).

### *1.1.5. Die vierte Phase ab 2017: Zurück zu den Wurzeln*

#### *OECD-Studie zur Notwendigkeit externer Kontrolle*

Dem 2017 erneut zu mandatierenden Gremium kam zugute, dass die OECD wenige Monate zuvor erneut bestätigt hatte, dass sie die Kontrolle der Rechtsetzung durch eine unabhängige Stelle für wirkungsvoller erachte, als wenn dies ein internes Gremium durchführe (OECD 2016). Dass die Niederlande sich im dazugehörigen Ranking auf Platz 28 wiederfanden und Großbritannien (Platz 1) und Deutschland (Platz 9) mit ihren Kontrollräten nun besser bewertet wurden, brachte die Regierung in die Lage, dem Erbe ihrer Vorgänger gerecht werden zu müssen, die die Niederlande zum Erfinder eben jener Institution gemacht hatten. Da selbst in der Mandatsbegrün-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dung auf diese OECD-Studie verwiesen wurde, kann man davon ausgehen, dass eine Abschaffung Actals auch von dem Bedürfnis verhindert wurde, international die Leistungsfähigkeit der eigenen Idee nicht in Frage zu stellen.

Das zweite Kabinett Rutte, das immerhin schon seit 2012 im Amt war und 2017 kurz vor einer Parlamentswahl stand, argumentierte deshalb, dass nach Ablauf der Amtszeit von Actal die Notwendigkeit eines externen Checks der Erfüllungskostenberechnung bestehen bleibe, weil sie die Qualität der Regelungsentwürfe sichere (Erläuterungen zum Mandat von 2017, Staatscourant 2017 nr. 29814, 29. Mai 2017). Gegenüber dem alten Mandat sollte die Ex-ante-Prüfung in dem Sinne intensiviert werden, dass das Gremium künftig wieder alle Rechtsetzungsvorschläge kontrollieren werde. Man argumentierte: Mit einem neuen Mandat und einem neuen Rat steige man in eine neue Periode der unabhängigen Kontrolle ein. Die Sicherung des Fachwissens sei durch den nahtlosen Übergang des Sekretariats von Actal zum Nachfolgegremium gewährleistet. Weil man immer noch am Ziel des Kulturwandels festhalte, sollte das neue Gremium allerdings wieder ein temporäres Mandat auf der Basis des Beiräterahmengesetzes erhalten (ebd.).

*Fokus auf der Ex-ante-Prüfung*

Die wichtigste Änderung leitete die Regierung aus den von ihr in Auftrag gegebenen Evaluationen des Vorgängermandats ab. Da die strategische Beratung darin als nicht sehr hilfreich bewertet wurde, sollte der ATR nun wieder die Mehrheit seiner Zeit auf die Ex-ante-Prüfung verwenden (2011–2017 war es nur ein Viertel der Arbeitszeit gewesen). Dem zuständigen Wirtschaftsministerium war es darüber hinaus besonders wichtig, dass Actal seine Stellungnahme künftig zu einem möglichst frühen Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess abgeben könne (ATR-A, ATR-B; Erläuterungen zum Mandat von 2017, Staatscourant 2017 nr. 29814, 29. Mai 2017). Man war allgemein der Ansicht, dass es einen Zusammenhang zwischen dem späten Zeitpunkt der bisherigen Beteiligung und dem Druck gebe, den Actal auf die Ministerien ausübte, wenn es zu diesem Zeitpunkt noch eine Änderung in einem Dossier erreichen wollte (ATR-A, J& E). Dies betätigt eine Einschätzung des Geschäftsführers des Rates, dass die späte Beteiligung Actals 2011–17 für die Konfrontationsstrategie des Rates entscheidender war als die persönliche Einstellung des Ratsvorsitzenden.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Ergänzungen durch das Parlament*

Durch regelmäßigen Kontakt der Ratsmitglieder zum Wirtschaftsausschuss des Repräsentantenhauses war zwischen 2012 und 2017 eine Art Partnerschaft entstanden, durch die Actal in der Entstehungsphase seines neuen Mandats die Unterstützung des Parlaments gezielt befördern konnte (ATR-I). Jan ten Hoopen hatte es geschafft, das Parlament, das 2013 noch die Absage der Verstetigung Actals hingenommen hatte, bis 2017 derart vom Nutzen des Rats zu überzeugen, dass es es nun als sein „ureigenstes Interesse" (ebd.) empfand, Actals weitgehende Befugnisse zu bewahren (ATR-A). Auch die Wirtschaftsverbände unterstützten die Forderungen des Parlaments im Hintergrund sehr stark, weil sie von der Notwendigkeit einer wirksamen unabhängigen Prüfung der Regulierungsentwürfe aus den Ministerien überzeugt waren (ebd., ATR-J).

Bei der Formulierung des Mandats, mit dem das neue Gremium „ATR" zum Beginn seiner ersten Amtszeit am 1. Juni 2017 ausgestattet wurde, konnte sich die durch die Parlamentswahl geschwächte Regierung daher nur bedingt durchsetzen. Alarmiert durch die Erklärung des Wirtschaftsministers vom Februar 2017, ATR auf die Ex-ante-Prüfung von Regelungsvorhaben beschränken zu wollen, nahm das Repräsentantenhaus im April sechs parteiübergreifende Anträge von denselben Abgeordneten an, die bereits die reibungslose Übertragung von Actal zu ATR gefordert hatten (und teilweise auch Urheber des Verstetigungsantrags von 2011 waren) (Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nrs. 404, 408, 409, 410, 411 en 412). Sämtliche Forderungen des Parlaments mussten als Konsequenz in das Mandat aufgenommen werden. Am Ende erhielt ATR nicht nur den Auftrag, erneut (wie 2000 bis 2008) von allen Rechtsetzungsvorhaben die Kostenfolgenabschätzung zu überprüfen (Artikel 2 des ATR-Mandats), sondern wurden ihm nach dem Willen des Parlaments auch noch alle Aufgaben übertragen, die Actal zwischen 2011 und 2017 übernommen hatte: die strategische Beratung (allerdings nur noch auf Anfrage des Parlaments), die Signalfunktion, die Beratung der Generalstaaten und die Beratung von Kommunen und weiteren Behörden (Artikel 3 dess.). Weil die Regierung verfügte, dass die Ex-ante-Prüfung von nun an früher, d.h. während der Konsultationsphase stattfinden sollte (Artikel 5, Abs. 1 dess.), bestand das Repräsentantenhaus darauf, dass ATR auch zum zweiten Entwurf der Regierung (der zur Abstimmung in den Ministerrat geleitet wird) eine Stellungnahme abgeben kann (Abs. 3 dess.). Mit den Ergänzungen drückte das Parlament aus, dass es nicht an einen Kulturwandel glaubt und stattdessen überzeugt ist, „dass es zwischen Regierung und Parlament immer wieder zu Diskussionen über Regu-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lierung kommen wird und [es] daher immer auf unabhängige Beratung zurückgreifen können möchte“ (ATR-I).

*Veränderte Schwerpunkte des neuen Personals*

Während der Mandatsverhandlungen mit dem Parlament suchte das Wirtschaftsministerium intensiv nach neuem Personal für den Rat. Zum 23. Juni 2017 wurden zwei neue Mitglieder und eine neue Vorsitzende bestellt, die den gleichen formalen Anforderungen entsprachen wie ihre Vorgänger, aber doch eine andere Prägung aufwiesen: Unter den Ratsmitgliedern war kein ehemaliges Mitglied des Unterhauses oder der Regierung mehr. Lediglich Eric Janse de Jonge war von 2007 bis 2011 Mitglied des Senats der Generalstaaten (Oberhaus) gewesen, ansonsten beschränkte sich die politische Erfahrung auf Funktionen in der Kommunalverwaltung oder auf Landesebene.

Die Interessen der neuen Ratsmitglieder liegen nach Einschätzung des Sekretariats weniger in der peniblen rechnerischen Nachzeichnung der Kostenfolgenabschätzung durch die Ministerien als vielmehr im Hinterfragen der Praktikabilität von Verpflichtungen, die Firmen aus den Regelungsentwürfen entstehen, was einer wirklichen Veränderung des Fokusses gleichkomme (ATR-A). Da sich die neue Vorsitzende unternehmerisch mit Informations- und Kommunikationstechnologie und technologischen Innovationen auseinandersetzt, wird auch eine stärkere Auslotung der Möglichkeiten von E-Government für den Bürokratieabbau erwartet (ATR-C). Beides könnte gut mit dem frühen Beratungszeitpunkt des neuen Mandates harmonieren, allerdings auch weit in die strategische Beratung oder gar die politische Positionierung hineinreichen, die mit dem neuen Mandat explizit eingedämmt werden sollte. Ein Vorteil für den neuen Rat könnte sein, dass die neue zuständige Staatssekretärin im Wirtschaftsministerium in der letzten Legislatur dem Parlament angehörte und dort die Kontrolle durch Actal sehr zu schätzen wusste. Beim ersten Gespräch in neuer Funktion kündigte sie dem Rat ihre Unterstützung jedenfalls an (ATR-E).

*Frühere Beteiligung im Rechtsetzungsverfahren*

Die wichtigste Neuerung, die von den Ministerien wie auch vom ATR-Sekretariat als sehr positiv empfunden wird, ist der frühere Zeitpunkt der Ex-ante-Prüfung (ATR-C, ATR-A). Zwar habe Actal schon immer früh informellen Kontakt mit den Ministerialbeamten gesucht (ATR-B). Zuvor seien Ministerialbeamte aber in Sorge gewesen, die Stellungnahme von Actal verzögere den Rechtsetzungsprozess, für den sie verantwortlich waren und hätten aus

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dem Grund die Berücksichtigung seiner Stellungnahmen verweigert (ATR-C). Auch die konfrontative Vorgehensweise kann sich durch die frühe Beteiligung abschwächen: „There is no need for us to come up with press releases et cetera, because we are working in a phase where we can actually have a difference in the beginning of the process" (ATR-A). Man sitze jetzt am Tisch und arbeite wie echte Berater, die fragen, warum ein Ministerialbeamter dieses oder jenes vorhabe (ATR-C). „We are being descibed now as critical friends. And critical friends can ask any questions they like" (ATR-A).

Aus verschiedenen Gründen bestehen Zweifel daran, wie viel strategische Beratung ATR künftig unternehmen wird. Artikel 3 des Mandats bezeichnet die vom Parlament übertragenen Aufgaben als zusätzliche Aufgaben – „wenn dies der Ausführung der Kernaufgaben nicht schadet". Die koordinierenden Ministerien (Wirtschaft und Innen) haben deutlich gemacht, dass sie dem Rat für die Aufgaben jenseits der Ex-ante-Prüfung keine zusätzlichen Finanzmittel zur Verfügung stellen werden. Das Forschungsbudget wurde sogar um zwei Drittel gekürzt (ATR-A). Die Ministerien haben zudem eine im Rat und im Parlament heftig umstrittene 80/20-Regelung durchgesetzt, nach der der Rat 80 Prozent seiner Arbeitskraft auf die Ex-ante-Prüfung verwenden muss (ATR-A, ATR-B, ATR-E). Um weiterhin strategische Beratung anbieten zu können, muss sich der Rat nun jedenfalls bemühen, die Effizienz der Prüfung so zu steigern, dass ihm künftig wieder mehr Zeit für andere Dinge bleibt (ATR-A).

### *1.1.6. Zusammenfassung*

*Actal erhält acht Mandate in 18 Jahren.*

Der niederländische „Beirat zur Prüfung administrativer Belastung" ist im Jahr 2000 als temporäres Gremium auf der Basis eines allgemeinen Gesetzes für Beratungsgremien eingesetzt worden (Kaderwet Adviescolleges, hier übersetzt als: Beiräterahmengesetz). Durch das Gesetz wird die Existenz von Beratungsgremien auf vier Jahre begrenzt, mit der Möglichkeit, diese nach Evaluation um zwei Jahre zu verlängern. Spätestens nach sechs Jahren werden somit inhaltliche (Aufgaben-) oder formelle (Namens-)Änderungen notwendig, um einen Beirat darüberhinausgehend zu beauftragen. In der Folge entsteht viel Raum, um die Beiräte an die Ziele, Programme und Bedürfnisse von (wechselnden) Regierungen anzupassen. Die bewegte Geschichte des niederländischen Rats ist daher im Kontext der gesetzlichen Grundlage von Beratungsgremien und den damit einhergehenden kontinuierlichen Gestaltungsmöglichkeiten der niederländischen Regierungen zu sehen.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Seit seiner Einsetzung im Jahr 2000 war der Rat Gegenstand von acht Regierungserlassen, die seine Einsetzung, Verlängerung und Veränderung regelten.[25] Sein Mandat wurde 2006, 2011 und 2017 jeweils neu aufgesetzt. Im Jahr 2011 brachte dies eine Veränderung des Namens hin zu „Adviescollege toetsing regeldruk" mit sich, bei der die bekannte Abkürzung „Actal" jedoch beibehalten wurde. Erst 2017 folgte auch die Änderung des Kürzels hin zu „ATR", mit der auch inhaltliche Veränderungen einhergingen. Diese erzwungene formale Umwandlung des auslaufenden in das jeweils neue Gremium dokumentiert den pragmatischen Umgang mit dem Beiräterahmengesetz anschaulich. Darüber hinaus gab es immer wieder Veränderungen der Aufgabenstellung, wovon diejenigen 2011 und 2017 am weitreichendsten waren.

*Ein depolitisierter Ansatz erscheint erfolgversprechend.*

Mit Blick auf das Anfangsmandat Actals, das später zum Modell für andere Normenkontrollräte wurde, sind zwei Dinge wichtig: Zum einen lassen die frühen Vorläufer Actals seit 1975 erahnen, wie nahe die Beauftragung unabhängiger Berater für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zur Bewältigung gesetzgeberischer Herausforderungen für die niederländische Politik lag. Die Idee, sich von einem unabhängigen Gremium beraten zu lassen, lag auch zu jedem späteren Zeitpunkt als Option auf dem Tisch, unabhängig vom Erfolg der ersten Arbeitsgruppen. Zum zweiten konnte gezeigt werden, dass das erste Normenkontrollratsmandat in Europa auf umfassender Vorarbeit fußte: So war eine depolitisierte Arbeitsweise von Vorgängergremien schon eingeführt worden, wodurch das zu schaffende Prüforgan auf eine bereits bewährte objektive Messmethodik zurückgreifen konnte. Das Ziel des Kulturwandels und damit auch die zeitliche Begrenzung des Ratsmandats entstammten ebenfalls den Überlegungen der Vorgängergremien.

*Actals Beauftragung war kein Politikum.*

Die Möglichkeit, auf das seit 1996 bestehende Beiräterahmengesetz zurückgreifen zu können, führte dazu, dass man sich wenige Gedanken über Rechte, Befugnisse und Pflichten des neuen Beratungsgremiums machen musste. So konnten langwierige Diskussionen um die Art und Weise der Beratung

25 Einsetzungserlass vom 30.3.2000 (Stb. 2000, 162), Verlängerungserlass vom 7.2.2004 (Stb. 2004, 66) und Veränderungserlass vom 4.2.2015 (Stb. 2005, 113), Einsetzungserlass vom 17.2.2006 (Stb. 2006, 138), Verlängerungs- und Erweiterungserlass vom 10.6.2008 (Stb. 2008, 259), Einsetzungserlass vom 16.6.2011 (Stcrt. 2011, 12119), Veränderungserlass vom 15.10.2014 (Stcrt. 2014, 31214) und Einsetzungserlass vom 17.5.2017 (Stcrt. 2017, 19814).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

vermieden werden und war es auch möglich, Fragen über die Organisation des Rates, insbesondere seines Sekretariats oder eine eventuelle Geschäftsordnung auszublenden. Die temporäre Begrenzung des Mandats verband sich mit der Vorstellung, dass man einen Kulturwandel in der Ministerialbürokratie mit Hilfe eines ‚Stachels' wie Actal innerhalb weniger Jahre herbeiführen könne. Man entschied sich konsequenterweise dafür, den Stachel lieber etwas ‚spitzer' zu gestalten, da eine rasche Wirkung so noch wahrscheinlicher erschien. Erst nach mehr als einem Jahrzehnt (2000–2011) musste die niederländische Regierung einsehen, dass der Kulturwandel nicht weit genug fortgeschritten war, um auf externe Kontrolle verzichten zu können.

*Mächtige Unterstützung für einen strengen Kontrolleur.*

Dass der Bürokratieabbau in den Kabinetten Balkenende I-III (2002–2007) in die Hand des liberalen Finanzministers Gerrit Zalm gelegt worden war, hatte für das politische Ziel des Bürokratieabbaus wie auch für Actal als Akteur weitgehend positive Konsequenzen. Der ehrgeizige Finanzminister hatte die anderen Ministerien 2003 verpflichtet, im Rahmen ihrer Berichterstattung zum Haushaltsantrag auch auf ihre Bemühungen zur Verringerung der Verwaltungslasten einzugehen. Die vorgelegten Pläne und Maßnahmen durfte Actal nun im Rahmen der Haushaltsaufstellung bewerten. Zur Interpretation des ersten Mandats kann man sagen, dass sich trotz einzelner beratender Elemente etwa in der Vermittlung der Methodenkompetenz zur Anwendung des Standartkostenmodells, die Arbeitsweise Actals in den ersten Jahren vor allem auf dem Wege der Kontrolle vollzog. Abgesehen vom Inhalt des Mandats war es auch organisatorisch so gelöst, dass Actal eher als „externes" Kontrollgremium und der Arbeitsstab des Finanzministers IPAL als „interner" Motor des Abbauprogramms der Regierung fungierte (Actal 2007).

Formal war es Actals Auftrag, die Leistung der Ministerien beim Bürokratieabbau zu bewerten und auch die Fortschritte mit Blick auf das 25-Prozent-Abbauziel zu überprüfen. Der Rat tat dies jedoch auf dem Wege des öffentlichen Druckaufbaus durch intensive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und verzichtete weitgehend auf hintergründige Beratung und Kooperation abseits der Arbeitsebene. Zur Reduzierung und Vermeidung bürokratischer Lasten trug der Rat dadurch bei, dass er mit Hilfe der öffentlichen Meinung Druck auf die Regierung erzeugte, was in der Konsequenz dafür sorgte, dass die Bemühungen, das quantitative Reduktionsziel zu erreichen, nicht abflachten.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Neue Regierung entzieht der aggressiven Rhetorik die Grundlagen.*

Mit dem Wechsel des Finanzministers (und dem Verlust der Regierungsbeteiligung der liberalen Partei) 2007 verlor Actal den wesentlichen Machtfaktor, auf dem seine bisherige aggressive Strategie des öffentlichen Kritikübens gefußt hatte. Der erste Ratsvorsitzende Robin Linschoten hatte darauf gesetzt, dass „Minister den Widerstand der Beamten durchbrechen" (Dagg 2008). Als das vierte Kabinett Balkenende dies nicht mehr tat, verlor seine Strategie an Wirkung und er musste zurücktreten. Es trat deutlich zu Tage: Die Implementation des neues Actal-Mandats durch die neue Regierung, vor allem in Verbindung mit dem Umbau der Strukturen, die Actal bisher zu Wirksamkeit verholfen hatten, stand somit im Kontrast zum formell ausgeweiteten Mandat und offenbarte, welch geringen Einfluss der Rat ohne politischen Rückhalt auszuüben vermochte. Die politische Unterstützung durch den liberalen Finanzminister und Vizekanzler war für die Akzeptanz einer strengen Kontrolle durch Actal notwendig gewesen und nach dem Eindruck seines ersten Vorsitzenden ein wichtiger Faktor für den Erfolg des niederländischen Bürokratieabbaumodells (Actal 2009a). Was formal eine Verlängerung und Erweiterung des Mandates des niederländischen Normenkontrollrats war, stellte damit doch das Ende seiner ersten Ausdehnungsphase dar.

*Die Festigung trotz des ‚tiefen Stachels' hat Gründe.*

Dass das Mandat von Actal trotz des eigentlich konfrontativen Verhältnisses von Regierung und Rat zwischen 2004 und 2008 kontinuierlich erweitert wurde, lässt sich folgendermaßen erklären: Zunächst sprachen vor allem die neu aufgelegten und laufenden Bürokratieabbauprogramme der Regierung dafür, die Beratung und Kontrolle durch Actal fortzusetzen: Actal war Bestandteil eines unstrittig ‚gut geölten Apparats', der dazu führte, dass die Regierung ihre selbstgesteckten Abbauziele auch tatsächlich erreichte. Die Strukturen der Bürokratieabbaupolitik mit verantwortlichen Stellen in jedem Ministerium, einer koordinierenden zentralen Einheit im Finanzministerium (IPAL) und dem externen Beratungsgremium Actal gewährleisteten eine effektive Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen und trugen erfolgreich dazu bei, dass die Regierung ihre selbstgesteckten Ziele erreichen konnte (Berenschot 2007, Actal 2009a). Zudem war entscheidend, dass um die Zeit der Mandatsverlängerungen 2003 und 2006 dem „niederländischen Modell" – eben jener Verbindung aus strukturellen Koordinations- und Kontrollmechanismen und Abbauzielen – große internationale Aufmerksamkeit zuteilwurde (World Bank Group 2007, OECD 2007). Dies ließ der Regierung letztlich keine andere Wahl, als die Strukturen beizubehalten, die

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

als so „erfolgreich“ galten. Um diese ‚Lebensversicherung‘ wissend, waren es die Mitglieder und das Sekretariat von Actal selbst, die „regelrecht Werbung für ihr Modell machten“ (NKR-N) und es auch selbst gerne in anderen Ländern vorstellten.

*Neues Personal setzt andere Schwerpunkte.*

Der zweite Ratsvorsitzende Steven van Eijck, ein ehemaliger Staatssekretär, richtete die strategische Beratung darauf aus, die Regierung bei der Erreichung ihrer politischen Ziele, die sich nunmehr vorwiegend um die ‚Spürbarkeit‘ von Bürokratieabbau drehten, zu unterstützen. Actal schloss mit den Ministerien Vereinbarungen über einen Verzicht auf Kontrolle, wenn diese die Qualität ihrer Gesetzesfolgenabschätzung ordentlich gewährleisteten. Beim Aufsetzen funktionaler Prozesse unterstützte Actal ebenso wie bei der Erstellung eines Leitfadens zur Erstellung eines abgewogenen Gesetzentwurfs. Währenddessen schärfte der Rat sein Profil als strategischer Berater mit Studien zur bürokratischen Belastung besonderer staatsnaher Berufsgruppen, die wichtige Handlungsfelder für einen spürbareren Bürokratieabbau aufzeigten. Damit stellte der Rat ab 2009 die entscheidenden Weichen für das Folgemandat 2011, in das diese Tätigkeiten weitgehend übernommen wurden.

*Actal sucht eine neue Machtbasis.*

Eine weitere strategische Weichenstellung van Eijcks bezog sich auf die Sicherung einer neuen Machtbasis für den Rat, die nötig wurde, weil die Staatssekretäre im Kabinett nicht den gleichen unterstützenden Einfluss auszuüben vermochten wie der zuvor zuständige Finanzminister. Er etablierte eine enge Beziehung zum Parlament, die dauerhaft zu einer Konstellation werden sollte, bei der beide Partner von einer Zusammenarbeit profitierten: Abgeordnete nutzten die Stellungnahmen Actals für ihre eigene Aufgabe, die Regierung zu kontrollieren. Der Rat erzielte damit nicht nur eine größere Wirksamkeit in einzelnen auch materiellen Einlassungen, sondern erhielt fortan Unterstützung, wenn es um seine weitere Existenz und Kontrollfähigkeit ging. Den Preis dafür bezahlte van Eijck jedoch selbst, da er aufgrund seiner nachweisbar engen Verbindung zum Parlament nach zweieinhalb Jahren als Vorsitzender nicht wieder benannt wurde.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Strenge Kontrolle erhärtet Fronten erneut.*

Der Rat nahm unter dem neuen Vorsitzenden Jan ten Hoopen gegenüber der Regierung erneut die Rolle eines scharfen Kritikers ein. Der ehemalige Parlamentarier nahm die Kontrolle der regierungsinternen Qualitätssicherung sehr ernst und veröffentlichte regelmäßig klar formulierte Monitoringberichte. Die Kollisionen mit den Ministerien seien laut Beobachtern so schwer wie nie zuvor gewesen und da der Rat auch öffentliche Einlassungen sowie einen engen Austausch mit dem Parlament nutzte, um seine Empfehlungen umgesetzt zu sehen, entwickelte er sich in dieser Zeit zu einem besonders „strengen Wachhund" (ATR-A&E). Die verhärteten Fronten schlugen sich gegen Ende der Amtszeit in der Beauftragung unterschiedlicher Evaluations-Gutachten nieder. Während das Gutachten, das der Rat mandatsgemäß in Auftrag gegeben hatte, ein positives Gesamtergebnis hatte, fielen die Gutachten der Regierungsseite besonders kritisch aus.

Als Fazit der zweiten und dritten Phase stechen das konfrontative Kommunizieren gegenüber der Regierung und aufsuchende Interagieren mit dem Parlament unter den beiden Vorsitzenden van Eijck und ten Hoopen ins Auge. Es ist ein offenes Geheimnis, dass Actal dem Wirtschaftsminister und dem gesamten Kabinett gegen Ende der Amtszeit von Jan ten Hoopen ein echter Dorn im Auge war (sämtliche Interviews). Die kritische Öffentlichkeitsarbeit, der enge Kontakt zu den Wirtschaftsverbänden und vor allem die als Agitieren empfundene Kommunikation mit dem Parlament durch den Rat führten zu großer Unzufriedenheit und entsprechend ausgeprägtem Veränderungswillen bei der Regierung, die sich in wesentlichen Mandatsveränderungen niederschlug.

*Regierung nutzt verbleibenden Gestaltungspielraum.*

Da eine Abschaffung des Rats für die Regierung 2017 aufgrund des Drucks des Parlaments, aber auch der nach wie vor bestehenden internationalen Aufmerksamkeit nicht in Frage kam, sollte der Rat ATR künftig prozessual so in die Arbeit der Ministerien eingebunden werden, dass aufkommende Fragen und Diskussionen theoretisch ohne Öffentlichkeit und Diskussionen im Parlament geklärt werden konnten: Er sollte sich ganz auf die Ex-ante-Prüfung aller Regelungsvorhaben konzentrieren und Überlegungen früh im Gesetzgebungsprozess äußern können. Durch sechs Anträge sorgte das Parlament fast einstimmig dafür, dass der Rat heute dennoch Gesetzentwürfe auch in der entscheidenden Phase kommentieren kann, er vom Parlament und den Kommunen für strategische Beratung angerufen werden kann und seine Signalfunktion für die Zivilgesellschaft behielt. Die Regierung hingegen schuf eine 80/20-Regel, mit der sie den Rat verpflichtete, sich in 80 Pro-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zent seiner Zeit mit der Ex-ante-Prüfung zu beschäftigen. In der Umsetzung erweist sich die frühe Beratung als Erleichterung, die das Potential hat, das Verhältnis zwischen Rat und Ministerien nachhaltig zu verbessern. Zudem bringt das von der Regierung ausgewählte neue Personal weniger persönliche Beziehungen zu Parlamentsmitgliedern mit, was auch diese Verbindung erst einmal loser werden lassen könnte.

### *1.2. Arbeitsweise*

#### *1.2.1. Leistungsspektrum*

*Breites Instrumentenspektrum*

Das niederländische Gremium hat in seiner knapp zwei Jahrzehnte langen Geschichte vier größere Mandatsänderungen erlebt, im Zuge derer die Aufgaben und Tätigkeiten wiederholt angepasst wurden. Während manche Aufgabenstellung auf der Basis der veränderten Regierungsziele vom Rat selbst adaptiert wurde, basiert doch ein Großteil der Tätigkeiten auf den Vorgaben, die die Regierungen mit den verschiedenen Mandaten machten. Am auffälligsten ist sicherlich die Vielfältigkeit des Instrumentariums, dem sich der Rat in der Erfüllung seiner Aufgaben bisher bedient hat.[26] Weder der NKR noch das RPC verfügen über ein solch breites Spektrum an Untersuchungs-, Beratungs- und Kontrollformaten, das sich in einer großen Vielfalt von Publikationen und Papieren und einem breit gefächerten jährlichen Arbeitsprogramm widerspiegelt. Lenkt man den Blick allerdings auf die Inhalte der Formate, so stehen die Verhinderung und der Abbau administrativer Belastungen für Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger im Zentrum der Bemühungen. Dagegen ist kaum erkennbar, dass Actal/ATR sich als Ideengeber für Elemente besserer Rechtsetzung betätigt oder größere steuerungspolitische Zusammenhänge der staatlichen Regulierung bearbeitet. Stattdessen dreht sich seine Arbeit um Entbürokratisierung und die Transparenz über die administrativen und weiteren Erfüllungskosten staatlicher Regulierung für Unternehmen, Bevölkerung und staatsnahe Berufsgruppen. Damit erfüllt der Rat vor allem zwei Aufgaben: Kontrolle sowie Beratung.

26 Darunter befinden sich Sektorenscans, strategische Empfehlungen, strategische Empfehlungen auf der Basis von Hinweisen, Fortschrittsberichte, Monitoringberichte, Internalisierungsstudien, beratende Stellungnahmen, beratende Initiativen, Ex-ante-Stellungnahmen, Jahresberichte und Studien.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Unterschiedliche Gewichtung der Ex-ante-Prüfung*

Die Ex-ante-Überprüfung des Gesetzgebungsvorhabens zieht sich als Konstante durch alle Mandate des niederländischen Rats, nahm allerdings im Verlauf der Mandate einen unterschiedlich großen Raum ein. Zu Beginn und seit 2017 stellte sie die wichtigste Aufgabe des Rates dar. Actal/ATR kontrolliert, ob eine umfassende und plausible Schätzung der Kosten einer Regulierung für die Wirtschaft (und seit 2005 auch die Bürger) vorgenommen wurde und die Regulierungsalternative mit den geringsten Erfüllungskosten ausgewählt wurde. Die Kontrolle bezieht sich grundsätzlich auf alle Arten von Regulierung, also Gesetzentwürfe, Verordnungen und untergesetzliche Bestimmungen. Allerdings etablierte sich ab 2005 eine Bagatellgrenze von einer Million Euro administrativer Kosten, unterhalb derer der Rat auf eine Prüfung verzichtete. Dieser inoffizielle Grenzwert wurde von der Regierung 2011 genutzt und auf fünf Millionen Euro nach oben verschoben, um die unabhängige Überprüfung langsam durch ressortinterne Qualitätssicherungsverfahren abzulösen. In der Folge reduzierten sich die Ex-ante-Prüfungen des Rats zwischen 2011 und 2017 auf ein Minimum von zehn Prüfungen jährlich, was mit einer deutlichen Schwerpunktverschiebung in Richtung strategischer Beratung einherging. 2017 kehrte die Regierung zu einer vollständigen Ex-ante-Prüfung durch das Actal-Nachfolgegremium ATR zurück und bestimmte, dass sich ATR dieser Aufgabe in 80 Prozent seiner Zeit widmen solle.

*Eigene Abbauvorschläge*

Im Rahmen eines sog. „Stock-and-Flow"-Ansatzes, sollte sich Actal von Anfang an nicht nur der administrativen Belastung in laufenden Regelungsverfahren („Flow") widmen, sondern auch zu ihrer Reduzierung im Rechtsbestand („Stock) beitragen. Zu Beginn seiner Amtszeit bezog sich dies auf Abbauprogramme der Ministerien, zu deren Aufsetzung und Durchführung der Rat Stellung bezog. Ab 2004 verfasste Actal selbst umfassende Abbauvorschläge an die Regierung und erarbeitete konkrete Entbürokratisierungsmaßnahmen mit einzelnen Ministerien. Mit einem Regierungswechsel ging 2008 der politische Wunsch einher, die Sichtbarkeit von Entbürokratisierungsleistungen bei Unternehmen und Bevölkerung in das Zentrum der Bemühungen zu stellen. An diesem ausgerichtet formulierte Actal in den Folgejahren Empfehlungen für die Entlastung von Berufsgruppen wie Lehrer oder Polizisten und Bevölkerungsgruppen wie etwa chronisch Kranke. Hinzu traten 2011 die strategische Beratung auf der Basis von Hinweisen aus der Öffentlichkeit sowie die Entwicklung von Optimierungsvorschlägen für Wirtschaftssektoren wie die Logistikbranche oder wichtige Infrastrukturen

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wie den Flughafen Schiphol. Bei der Mandatsänderung 2017 sorgte das Parlament dafür, dass Actal an diesen Beratungsaufgaben festhalten konnte, wenngleich die Rückkehr zur vollständigen Ex-ante-Prüfung bei gleichbleibender Ressourcenausstattung die Kapazitäten dafür beschränken dürfte.

*Begleitung der Bemühungen um bessere Rechtsetzung*

Zusätzlich zur Ex-ante-Prüfung und der Identifizierung von Bürokratieabbaupotenzialen leistete Actal immer wieder auch Beiträge zu regierungsinternen strukturellen und prozessualen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Ziel, belastungsarm zu regulieren. Solange die Regierungen in der ersten Mandatsphase (2000–2008) davon ausgingen, dass es sich bei der unabhängigen Kontrolle um ein Instrument handelte, mit dem man in kurzer Zeit den Kulturwandel hin zu einem stärkeren Kostenbewusstsein der Rechtsetzungsreferenten in den Ministerien schaffen könne, verantwortete Actal drei sog. Internalisierungsstudien, mit denen der Fortschritt in dieser Richtung dokumentiert wurde (u.a. Actal 2007, 2008). Ab 2008 beriet der Rat das niederländische Justizministerium bei der Entwicklung eines detaillierten Regulierungsleitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (IAK[27]), mit dem das Entwurfsprozedere im Zuge eines Regelungsvorhabens strukturiert und nach den wichtigsten Kriterien guter Rechtsetzungspraxis einheitlich und verbindlich für alle Ministerien festgelegt wurde. Da diese Kriterien über die Kostenfolgenabschätzung hinausgingen und auch Elemente wie Stakeholder-Konsultationen oder Machbarkeitsstudien betrafen, hätte der Leitfaden eine gute Basis für eine ebenfalls breitere Ex-ante-Prüfung durch Actal geboten. Doch verzichtete die Regierung darauf, die Kontrolle der guten Rechtsetzungspraxis gesamthaft dem unabhängigen Gremium zu überantworten und behielt dieses stattdessen im Justizministerium, das seither dafür verantwortlich ist (ATR-H). Stattdessen oblag es Actal, mit den Ministerien eigene Prozesse und Strukturen zu erarbeiten, mit denen diese langfristig selbst die Qualität ihrer internen Gesetzesfolgenabschätzungen sichern könnten, sowie im Anschluss zu kontrollieren, mit welchem Erfolg diese umgesetzt würden.

27 Die ausgeschriebene Bezeichnung lautet *Integraal afwegingskader* voor beleid en regelgeving.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Berater der Kommunen*

Seit 2011 gehört es zur Aufgabe Actals, Akteure der kommunalen Ebene zu den Möglichkeiten zu beraten, ihre eigene Regelsetzung mit Blick auf den entstehenden Erfüllungs- und Vollzugsaufwand zu verbessern. Im Rahmen ihrer Kommunalisierungsstrategie hatte die Regierung Actal zur Unterstützung der Kommunen beauftragt, nachdem Actal die Regierung in einigen Stellungnahmen zu Dezentralisierungsgesetzen auf die Problematik aufmerksam gemacht hatte, dass diese in einem beträchtlichen Aufbau bürokratischer Belastungen vor allem für überregionale Unternehmen resultieren könne (ATR-B&C). Niederländische Kommunen und kommunale Spitzenverbände fragen die Beratung durch Sekretariatsmitarbeiter Actals nach und nutzen sie, um bei der Umsetzung ihrer kommunalen Aufgaben vereinfachte und vor allem einheitliche Prozesse aufzusetzen (ATR-C).

*Mittleres Themen- und Aufgabenspektrum*

In der Gesamtschau des Leistungsspektrums ergibt sich ein Bild von Actal/ATR als Organisation, deren Tätigkeit sich um die Vermeidung und Verringerung der bürokratischen Belastung für die niederländische Wirtschaft, Bevölkerung und staatsnahe Berufsgruppen dreht. Da der Rat weitere Elemente besserer Rechtsetzung nur am Rande in seine Beratung einfließen lässt, deren Umsetzung aber nicht kontrolliert und größere Steuerungsfragen unberührt lässt, ist er materiell weitgehend auf die policy-Ebene des Bürokratieabbaus – also die Verwaltungslasten und Erfüllungsaufwände in den Regelungen selbst – ausgerichtet. Formell setzt Actal/ATR vor allem auf Kontrolle und Beratung, die je nach Mandat mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung ausgeführt wurden. Eine Verknüpfung der beiden Funktionen ermöglicht das neueste Mandat des ATR in der Ex-ante-Prüfung, da der Rat auf Arbeitsebene nun deutlich intensiver beratend am Entwurf der Regelungen beteiligt werden kann (ATR-C). Das gleiche galt für die Zusammenarbeit mit den Ministerien zwischen 2011 und 2017, wo Actal zunächst bei der Installierung geeigneter Arbeitsprozesse für die interne Qualitätssicherung der Gesetzesfolgenabschätzung beriet und die Ministerien im Anschluss bei der Umsetzung dieser Prozesse kontrollierte. Im Vergleich zu den anderen Räten fällt zudem die politische Koordinierung auf, die Actal unternimmt, um die Umsetzung seiner Empfehlungen zu beeinflussen.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

### *1.2.2. Vorgehensweise*

#### *Einseitiges Vorgehen bei Abbauvorschlägen*

Bei der Entwicklung eigener Vorschläge zum Bürokratieabbau im Regelbestand verzichtete Actal im Gegensatz zum NKR darauf, die Ministerien in die Überlegungen und Projekte einzubeziehen. Daraus resultierte ein mangelndes Ownership der Ministerialverwaltung bei der Umsetzung der Vorschläge. Auch die unzureichende Anpassung an politische Bedarfe wurde in den Evaluationen als Grund dafür angegeben, dass die Abbauvorschläge in der Regel wenig Resonanz erfuhren (Rijksoverheid 2016; Kwink Groep 2016).

#### *Informelle Beratung nur auf Arbeitsebene*

Ähnlich wie der NKR setzt Actal/ATR auf informelle Beratung, bevor es seine offizielle Stellungnahme formuliert. Auf Arbeitsebene werden die Ministerien über die Einwände, Hinweise und Forderungen des Rates informiert und erhalten so Gelegenheit, diese in ihre Entwürfe und Gesetzesfolgenabschätzung aufzunehmen. Im Gegensatz zum NKR wird die politische Ebene von Seiten des Rates allerdings nicht beteiligt, weshalb die informelle Beratung bei den beiden Räten eine ganz andere Intensität aufweist. Um den für notwendig gehaltenen Abstand zu wahren (ATR-B), sieht der normale Ablauf vor, dass Minister erst zwei Tage vor Veröffentlichung einer Stellungnahme schriftlich über deren Inhalt informiert werden (ebd.). Lediglich auf persönlichen Wunsch eines Ministers fanden schon telefonische Vorabinformation statt (ebd.). Anstatt die Ministeriumsspitzen in die informelle Beratung einzubeziehen, nutzt der Rat die formelle Stellungnahme, um darzulegen, worüber sich Sekretariat und Arbeitsebene nicht einigen konnten (ebd.). Darunter fallen auch Vorschläge über alternative Lösungsmöglichkeiten, die das Ressort abgelehnt hat (ebd.). Weil davon ausgegangen wird, dass die Ablehnung der Vorschläge aus der späten (formalen wie informellen) Beteiligung Actals kurz vor Fertigstellung des Entwurfs und Einbringung ins Kabinett resultierten (ATR-C), ist im neuen Mandat des ATR eine deutlich frühere Stellungnahme zum Zeitpunkt der Internetkonsultation vorgeschrieben. Dies führte in der Erprobungshase bereits zu einer deutlichen Effektivierung der informellen Beratung auf Arbeitsebene, da der Handlungsspielraum der Rechtsetzungsreferenten bei einer Beteiligung des Sekretariats noch vor Fertigstellung des Konsultationsentwurfs wesentlich größer ist als zu einem späteren Zeitpunkt (ATR-C).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Frühere Beteiligung im ATR-Mandat*

Die Vorverlegung der Stellungnahme von der finalen Beschlussfassungsphase auf die Konsultationsphase verändert die Aufgabenstellung des ATR, das die Ministerien nun bereits beim Entwerfen von Regulierungsvorhaben unterstützen und diese so beraten soll, dass seine Einwände im Entwurfsstadium aufgegriffen und durch Änderungen am Entwurf oder den Kostenschätzungen aus dem Weg geräumt werden können. Indem der Rat fortan frühzeitig auf seine Kritikpunkte aufmerksam macht, erhalten die Rechtsetzungsreferenten in den Ministerien die Möglichkeit, besser als vorher darauf zu reagieren. Wenn der Rat seine Beratungsleistung im Zuge des Ex-ante-Verfahrens ausbaut, wird ein intensivierter Austausch zwischen Rat und Ressorts auf Arbeitsebene erwartet (ATR-A&C). Die Ministerien erhoffen sich einen Rückgang der Gesamtzahl negativer Stellungnahmen und eine stärkere politische Zurückhaltung des Kontrollgremiums, wenn dessen Kritik bereits in der Entwurfsphase vor der öffentlichkeitswirksamen Kabinetts- und Parlamentsbefassung effektiv begegnet wird (ATR-A, B& C). Die Einflussnahme soll sich ab 2017 im Regelfall beratend und unterstützend vollziehen, indem Actal seine methodische Expertise und seine Möglichkeit, Daten von Wirtschaftsverbänden abzufragen und einzuspeisen, im Sinne von Verbesserungen im Entwurfsstadium geltend macht (ATR-C).

*Hohe Resonanz und politische Verwendung der Stellungnahmen*

Die Resonanz der Stellungnahmen bei den Unterstützern des Politikziels Bürokratieabbau in Wirtschaft und Parlament und ihre Nutzung auch zu späteren Zeitpunkten im Gesetzgebungsprozess ist im Vergleich zu NKR und RPC als Einflusshebel des niederländischen Gremiums besonders hervorzuheben. Indem die Gesetzesfolgenabschätzung dort in ihrem eigentlichen Sinne verstanden wird, nämlich die Entscheidungsfähigkeit der politisch Verantwortlichen zu verbessern (ATR-C), erhält sie den Status eines politischen Arguments. Wenn Actal/ATR in seiner Stellungnahme Kritik an ihrer Durchführung äußert, macht dies den gesamten Regelungsentwurf angreifbar und wenn der Rat gar eine alternative, bürokratieärmere Regelungsalternative vorschlägt, befindet sich die Regierung in der Regel gegenüber dem Parlament und den Interessenverbänden in größerer Rechtfertigungsnot (ATR-B, C& J). Actal, das diesen Rechtfertigungsdruck in der Vergangenheit durch ausgeprägte eigene Öffentlichkeitsarbeit noch befeuert hat, nahm somit Einfluss über das politische Gewicht und die Verhandlungsmacht derjenigen, die eine niedrige bürokratische Belastung als wichtiges politisches Anliegen ansehen und verfolgen. Wenngleich der Rat sich auch als Anwalt der belasteten Bürger und staatsnaher Berufsgruppen sieht (ATR-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

B), waren es in der Vergangenheit vorwiegend Wirtschafts- oder wirtschaftsfreundliche Politiker, die sich für die Durchsetzung seiner Empfehlungen einsetzten: Ausgehend von den Wirtschaftsministern (oder etwa dem liberalen Finanzminister zwischen 2002 und 2008), die Gesetzentwürfe mit kritischen Ratsstellungnahmen im Ministerrat ablehnen können, über die Mitglieder des Wirtschaftsausschusses der niederländischen Parlaments, die die Regierung zu kritischen Stellungnahmen befragen und in der Lage sind, Mehrheiten für entsprechende Änderungen am Gesetzentwurf zu organisieren, bis hin zu Vertretern der Wirtschaftsverbände, die politischen Druck auf Regierung und Parlament ausüben, gibt es eine Reihe einflussreicher politischer Akteure, die ihr Veto geltend machen können. Mit dem Staatsrat und der ersten Parlamentskammer treten formale Hüter der staatlichen Ordnung hinzu, die ebenfalls ein Blick auf die Qualität und Notwendigkeit staatlicher Regulierung werfen (ATR-B).

*Kontrolle der Regierung durch das Parlament*

Vor allem zu den Mitgliedern des Abgeordnetenhauses baute das Actal-Gremium und vor allem seine Vorsitzenden van Eijck und ten Hoopen in der Vergangenheit gute und intensive Kontakte auf. Ein Grund für die Notwendigkeit informeller Kontaktaufnahme ist, dass die Stellungnahmen des Rates dem Parlament gar nicht automatisch zugeleitet werden, sondern lediglich in den Gesetzesbegründungen Erwähnung finden müssen (was nicht immer passiert) (ATR-I). Ihre Nutzung durch das Parlament ist daher eine Folge der aufgebauten Beziehungen zwischen dem Rat und einzelnen Abgeordneten, Ausschüssen oder Gruppierungen, die es dem Rat erlauben, ihnen Stellungnahmen direkt und unter Kommentierung zuzuleiten. Das Gremium unterhält zum Zwecke des Austausches und der gegenseitigen Unterstützung regelmäßige informelle Treffen mit den Parlamentariern (ATR-B). Actal nahm also Einfluss auf die Gesetzgebung, indem es dem Parlament seine Stellungnahmen an die Hand gab, damit dieses die Regierung befragte oder selbst entsprechende Veränderungen am Gesetzentwurf vornahm. Das Parlament tut dies mittlerweile ziemlich verlässlich bei jedem Entwurf, der von Actal/ATR nur die Note 3 oder 4 erhält (ATR-C). Doch auch die Beratungsleistung wird nachgefragt: Auf der Basis seines Mandats, auch die beiden Parlamentskammern bezüglich Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zu beraten, beauftragte das Parlament Actal etwa mit einer Studie zu Regelungs- und Vollzugsdefiziten am Flughafen Schiphol oder zu „Shared Economy Services" (ATR-C). Zudem holt das Parlament in der Regel das Urteil Actals/ATRs ein, wenn über die bürokratischen Belastungen zu Gesetzesvorhaben wie etwa im Naturschutz gestritten wird (ATR-C).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

## 2. Der deutsche Nationale Normenkontrollrat

### *2.1. Institutionalisierung*

#### *2.1.1. Die erste Phase von 2006 bis 2011: Grundlage für die gesamte Entwicklung*

*Vorläufer und Vorbereitungen*

Wie in allen westlichen Industrienationen gehörten Bürokratieabbau und Entbürokratisierung auch in Deutschland spätestens seit den 60er-Jahren zu den klassischen Forderungen der Wirtschaftsakteure an amtierende Bundesregierungen und keine versäumte es seither, diese zu wichtigen politischen Zielen ihrer Regierungsarbeit zu erklären (Jann und Jantz 2008, S. 51). In den vier Legislaturperioden vor Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrats hatten sich allein auf Bundesebene sechs verschiedene Kommissionen dem Versuch gewidmet, die bürokratischen Lasten für Unternehmen und Bürger zu verringern (Jann und Jantz 2008, S. 51).[28] Schon deutlich vor der Diskussion um die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats hatte der Sachverständigenrat „Schlanker Staat" bis 1997 wiederholt die Einrichtung einer unabhängigen Normprüfstelle beim Bundeskanzleramt gefordert (Sachverständigenrat "Schlanker Staat" 1997, S. 18, zit. in Gröhe und Naundorf 2009, S. 370). Zu den Kompetenzen dieser Stelle (oder einer anderen „institutionalisierten Vorschriftenkontrolle") sollte es ausdrücklich gehören, „in Fällen unsubstantiierter Gesetzesbegründung" bzw. bei „mangelhafter Beantwortung der Prüffragen" dem Gesetzesvorhaben die Kabinettreife abzusprechen und es zur Nachbesserung an das federführende Ressort zurückzugeben (ebd.). Im Sinne des Ressortprinzips entschloss sich die damalige Bundesregierung allerdings, bei dezentralen Bemühungen zu bleiben, sodass sich die Vorschläge in den 90er-Jahren nicht durchsetzen konnten (Gröhe und Naundorf 2009, S. 370).

Dass das Problem ab dem Jahr 2000 auch in Deutschland allmählich unter einer neuen Brille betrachtet wurde, hat maßgeblich mit den Entwicklungen in den Niederlanden zu tun. Das dort entwickelte Modell, Bürokratieaufwände als Kosten zu beziffern, diese Berechnungen für neue Gesetze von einem unabhängigen Expertengremium überprüfen zu lassen und diese

28 Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Schlichter-Kommission (Unabhängige Expertenkommission, 1994), die Waffenschmidt-Kommission (Bundesministerium des Innern, 1994; 1995), die Scholz-Kommission (Sachverständigenrat „Schlanker Staat", 1997), die Mandelkern-Kommission (Bundesministerium des Innern, 2002), die Fuchs-Kommission (Deutscher Bundestag, 2003) oder die Henzler-Kommission (Bayerische Staatsregierung, 2003).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kosten systematisch zu verringern, griff als erstes die einflussreiche, parteiunabhängige Bertelsmann Stiftung auf. Auf der Basis der holländischen Innovationen begann die Politikberatung im Jahr 2004, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in der deutschen Politik und Öffentlichkeit mit neuem Elan zu thematisieren (Frick 2005; Müller 2005; NKR-I). Spätestens nachdem die Stiftung in einer Studie das Standardkostenmodell als bisher wirkungsvollstes Instrument zur Messung administrativer Belastung identifizieren konnte, entwarfen und empfahlen die Politikberater eine Adaption des niederländischen Modells für Deutschland (Ernst und Koop 2006). Die Stiftung publizierte im Jahr 2005 zahlreiche Diskussionsbeiträge und einen der ersten SKM-Leitfäden, organisierte Pilotprojekte auf Länderebene und förderte den direkten Austausch interessierter Vertreter von Landesregierungen, Wirtschaftsvertretungen und Universitäten mit Praktikern aus den Niederlanden (Jantz 2008, S. 13–14). Zu diesen einflussreiche Fürsprechern eines Transfers des niederländischen Modells traten private Beratungsfirmen, die darin wirtschaftliche Chancen erkannten und mit SKM-Handbüchern, ersten Bestandsmessungen für Deutschland und Werbung bis in die Parteien hinein den Grundstein dafür legten, dass das Thema auf die politischen Agenda gelangte (ebd.).[29] Die Politik spürte gleichzeitig, dass der Problemdruck weiter anstieg und Wirtschaft, Bürger und Verwaltung zunehmend Unmut über bürokratische Verpflichtungen äußerten.

*Beginn der Ära Merkel*

Noch ohne sich auf das Wahlprogramm der CDU berufen zu können, gab die spätere Bundeskanzlerin Angela Merkel als Oppositionsführerin im Deutschen Bundestag noch im September 2005 das Wahlversprechen, Bürokratiekosten für Wirtschaftsunternehmen um die Hälfte zu reduzieren.[30] Dem damaligen Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion Norbert Röttgen zufolge, hatte sie dies bereits in dem Wissen getan, dass – anders als in den vorhergehenden Jahren – nun ein in anderen Ländern erfolgreich erprobtes System zur Verfügung stand, mit dem die aktuelle Belastung als Ausgangspunkt definiert werden und die Zielerreichung einer solchen Reduzierung gemessen werden könne (Röttgen 2006, S. 48). Auch die Tatsache, dass die FDP in ihrem Wahlprogramm bereits einen „Bürokratiekosten-TÜV“ bewarb (FDP 2005, S. 15), zeigt, dass Teile der Parteien

29 Laut Jantz (2008) sei damals aus NordWest Consult, Ramböll Management und KPMG damals ein regelrechtes Monopol im Markt für Bürokratiekostenmessungen entstanden (S. 14).

30 Stenographisches Protokoll 15/186 des Deutschen Bundestags vom 7.9.2005.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bereits vor der Bundestagswahl 2005 Notiz von den Empfehlungen der Think Tanks zur Adaption des niederländischen Modell genommen hatten und begannen diese aufzugreifen.

Mit der Ablösung der rot-grünen Bundesregierung und dem Beginn der Kanzlerschaft Angela Merkels in einer „Großen Koalition" aus den Unionsparteien und der SPD am 22. November 2005 fand ein politischer Umbruch statt, der geeignet war, die politische Debatte für die Ergebnisse der bis dahin eher theoretischen Diskussion gänzlich zu öffnen. Ein Momentum in den Koalitionsverhandlungen, in dem sich die CDU einer starken verteilungspolitischen Forderung der SPD ausgesetzt sah, brachte die Verhandlungspartner auf CDU-Seite zu der Entscheidung, das wirtschaftspolitische Versprechen von entlastender Entbürokratisierung ehrgeiziger und glaubwürdiger umsetzen zu wollen als je zuvor und dafür in weiten Teilen das niederländische Modell zu übernehmen (Jantz 2008, S. 5). Mit der grundsätzlichen Unterstützung der designierten Kanzlerin nutzte der später oft als ‚Vater' des NKR-Gesetzes bezeichnete Unionsfraktionsgeschäftsführer Norbert Röttgen MdB, gemeinsam mit seinem SPD-Kollegen, Olaf Scholz MdB, die Gelegenheit der festgefahrenen Verhandlungssituation, um die Messung der Bürokratiekosten mit dem Standardkostenmodell sowie die Kontrolle durch ein institutionelles Überwachungsgremium kurzerhand im Koalitionsvertrag zu verankern.

*Das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung"*

Im April 2006 beschloss die Bundesregierung ihr Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung", das die ausdrückliche Selbstverpflichtung enthielt, Bürokratiekosten durch Informationspflichten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung „messbar zu senken und neue Informationspflichten zu vermeiden" (Die Bundesregierung 2006). Es folgten im August die rechtlichen Grundlagen für die Einsetzung und Arbeit des Nationalen Normenkontrollrats (BGBl. I S. 1866) und im Februar 2007 der Beschluss eines quantitativen Ziels für den Abbau bürokratischer Belastungen im Rechtsbestand von 25 Prozent bis 2011. Flankiert wurden diese Grundlagen durch Änderungen in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), insbesondere § 45 Abs. 1 und 2, welche die künftige Beteiligung des NKR in der Ressortabstimmung vorschrieben, ebenso wie durch die Veröffentlichung eines Methodenhandbuchs der Bundesregierung zur Einführung des Standardkostenmodells. Um die weitere Arbeit der Bundesregierung zu koordinieren und notwendige Beschlüsse vorzubereiten, wurde ein Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau eingesetzt und mit dem Staatsminister im Bundeskanzleramt ein Koordinator der Bundesregierung

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung bestimmt, der diesem vorsitzt.

*Das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats*

Die Politikformulierung des NKR-Gesetzes stand damit in engem Zusammenhang mit dem Entwurf für das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" der neuen Bundesregierung, das eine Bestandsmessung der Bürokratiekosten und ein 25-Prozent-Abbauziel bis 2011 vorsah und im Bundeskanzleramt verantwortet wurde. Im Gegensatz dazu wurde das NKGR im Mai 2006 unter Federführung der beiden Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer Norbert Röttgen (CDU/CSU) und Olaf Scholz (SPD) als Entwurf der beiden Regierungsfraktionen in den Bundestag eingebracht. Norbert Röttgen ließ weder bei der Einbringung[31] in den Bundestag noch später Zweifel daran, dass man sich beim Gesetzentwurf stark am niederländischen Modell orientiert hatte (Röttgen 2006, S. 47). Im Jahr der Gründung des NKR reisten allein vier deutsche Delegationen nach Den Haag, um das niederländische Modell zu studieren. Neben Ministerialbeamten aus verschiedenen Ressorts besuchten auch Mitglieder des Deutschen Bundestags den holländischen Rat (Actal 2007). Von europäischen Partnern „hemmungslos abzukupfern"[32] erschien vertretbar und war durch die Bertelsmann Stiftung bereits so gut vorbereitet worden, dass das Gesetz ohne wesentliche Veränderungen oder Verzögerungen im Parlament verabschiedet werden konnte (Heintzen 2006, S. 235).

Eine wesentliche Abwandlung des niederländischen Vorbilds bestand allerdings darin, den NKR auf die Basis eines gesetzlichen Auftrags zu stellen. Zwar war sich die Rechtswissenschaft zum damaligen Zeitpunkt durchaus nicht einig darüber, ob ein mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattetes unabhängiges Expertengremium der Verfassung wegen einen gesetzlichen Auftrag benötigt[33], doch hielten es die Protagonisten für politisch klug, „dem gegenseitigen Respekt der Verfassungsorgane untereinander durch ein Gesetz Ausdruck zu verleihen [und damit] der ‚Entparlamentari-

31 Stenografisches Protokoll 16/35 des Deutschen Bundestags vom 11.5.2006.

32 Laurenz Meyer, MdB, CDU/CSU, Stenographisches Protokoll 16/37 des Deutschen Bundestags vom 1.6.2006.

33 Diese Frage ist vor allem mit Blick auf den Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, der durch Gesetz vom 14.8.1963 eingesetzt wurde (BGBl. I/685), diskutiert worden. Vgl. dazu etwa Dietzel 1978 und Unkelbach 2001 zur Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien (zit. in Röttgen 2008).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sierung des Regierungsstils' vorzubeugen"[34] (Röttgen 2006, S. 48). Mit der parlamentarischen Beauftragung des Normenkontrollrats konnte man Kritikern aus der Opposition begegnen, die eine wirkliche Unabhängigkeit des Rates nur dann als gegeben ansehen wollten, wenn er nicht bei der Regierung, sondern beim Parlament angesiedelt worden wäre.[35]

Der NKR wurde gesetzlich damit beauftragt, „die Bundesregierung dabei zu unterstützen, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten durch Anwendung, Beobachtung und Fortentwicklung einer standardisierten Bürokratiekostenmessung auf der Grundlage des Standardkostenmodells zu reduzieren" (§ 1 Abs. 2 NKRG). Als unabhängiger und neutraler „Methodenwächter"[36] solle er Kostenberechnungen in den Gesetzentwürfen der Bundesministerien überprüfen und Stellung zu den Regierungsberichten zum Fortschritt beim Kostenabbau nehmen. Der Gesetzentwurf der beiden Regierungsfraktionen sah vor, dass der NKR sich bei der Prüfung des Gesetzesfolgenabschätzung lediglich auf diejenigen Kosten beschränken solle, „die natürlichen oder juristischen Personen infolge auferlegter Informationspflichten entstehen" (§ 2 Abs. 1 NKRG). Damit schien am ehesten gewährleistet zu sein, dass die Kosten eines Gesetzentwurfs objektiv und neutral berechnet werden können und die Datenzuordnungen so wenig interpretativen Spielraum wie möglich eröffnen.

*Politische Fragestellungen*

Ein wesentlicher Gegenstand der parlamentarischen Debatte war, ob der Normenkontrollrat die Befugnis erhalten sollte, auch Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestags zu überprüfen – so wie es im Koalitionsvertrag ursprünglich vereinbart worden war.[37] Damit, so argumentierten die Befürworter, könne man sicherstellen, dass sämtliche Organe der Gesetzgebung von der vorbeugenden Bürokratiekostenmessung profitierten und mithin eine Umgehung des Normenkontrollrats durch Einbringung eines Regierungs- als Fraktionsentwurf ausgeschlossen wäre. Gegen die Empfehlung von Sachverständigen und Wirtschaftspolitikern aller Fraktionen (mit Ausnahme der Linken) wurden jedoch von Seiten der SPD verfassungsrechtliche Bedenken aufgrund der Besetzung des Rates durch die Bundesregierung angeführt.[38] Letztendlich konnte sich die CDU/CSU-Fraktion nicht gegen

34 Vgl. zum „Interorganrespekt im Verfassungsrecht" Lorz 2001 (zit. in Röttgen 2008).
35 So zB. Zeil MdB, FDP, Plenarprotokoll vom 1.6.2006.
36 Vgl. BT-Drs. 16/1406, S. 5 zu § 1 NKRG.
37 Abschn. 9.1., S. 75, des Koalitionsvertrags von 2005.
38 Stenographisches Protokoll 16/37 des Deutschen Bundestags vom 1.6.2006.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - cc

den Widerstand der SPD-Fraktionsspitze durchsetzen und somit wurde eine Kontrolle von Fraktionsentwürfen 2006 zunächst nicht in das Mandat aufgenommen.

Überlegungen, ob der NKR ein Veto-Recht bekommen solle, sind nicht ernstlich angestellt worden. Norbert Röttgen erwähnte diese Möglichkeit in einer Publikation nur am Rande und verwieß dann auf die Strukturierung des Gesetzgebungsverfahrens durch Art. 76 Grundgesetz und die Vermutung, dass ein Veto-Recht das Ressortprinzip sowie das Gesetzesinitiativrecht der Bundesregierung unzulässig beschneiden würde (Röttgen 2006, S. 48). Ebenso folgenlos blieb ein Hinweis darauf, dass die niederländischen Ministerien Bürokratiekosten im Rahmen eines internen Budgets berechnen und begrenzen müssten (ebd., S. 49). Die Debatte um die Einführung eines One-In-One-Out-Prinzips, das sich an dieser Regelung orientiert, sollte erst viel später vom NKR selbst wieder aufgegriffen werden.

Gegenstand der Debatte war nicht zuletzt die Entscheidung über die Verortung des Rates innerhalb der Bundesregierung, auch wenn diese bereits bei der Formulierung des Koalitionsvertrags gefallen war. Beobachter beschrieben diese Frage als Kontroverse zwischen den Unionsparteien, da lediglich deren Ressorts überhaupt in Betracht gezogen wurden. Dadurch war das Bundesfinanzministerium als Ankerpunkt des NKR von Anfang an ausgeschlossen (Jantz 2008, S. 5–6). In Frage kamen das traditionell für Bürokratieabbau zuständige Bundesministerium des Innern sowie das Bundeswirtschaftsministerium aufgrund seiner wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeit. Am Ende gab es jedoch gute Gründe, den NKR beim Bundeskanzleramt anzusiedeln: Aus funktionaler Sicht wurde argumentiert, dem generalistischen Anliegen ausreichend Unterstützung der Regierungsspitze zukommen lassen zu wollen, um es gegen die spezialisierten Regelungsinteressen der Ressorts besser durchsetzen zu können (vgl. Jann und Wegrich 2008). Dazu sagt der CDU-Abgeordnete Meyer im Deutschen Bundestag: „Durch den Druck aus dem Bundeskanzleramt sollen die Ministerien auf Trab gebracht werden. Dass die Bundeskanzlerin hierfür – auch persönlich – die Verantwortung übernimmt, ist eine wichtige Voraussetzung für den Bürokratieabbau in Deutschland“.[39] Daneben lässt sich etwas politischer betrachtet vermuten, dass Angela Merkel das Thema persönlich vorantreiben wollte und nicht bereit war, es der Schwesterpartei CSU im Bundeswirtschaftsministerium oder ihrem langjährigen innerparteilichen Kontrahenten Dr. Wolfgang Schäuble im Bundesinnenministerium zu überlassen (Jantz 2008, 6).

39 Stenographisches Protokoll 16/37 des Deutschen Bundestags vom 1.6.2006.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Erwartungen an den Nationalen Normenkontrollrat*

Der Nationale Normenkontrollrat hatte es seit seiner Einsetzung im September 2006 mit der Herausforderung zu tun, verschiedenen, sich teilweise widersprechenden Erwartungen gerecht zu werden. Auf der einen Seite stand die Hoffnung der Befürworter eines umfassenden Bürokratieabbaus, mit dem NKR nun endlich ein wirkungsvolles Instrument gefunden zu haben. So warnte etwa der Rechtswissenschaftler Markus Heintzen, der den Gesetzentwurf im Bundestag zuvor als Sachverständiger kommentiert hatte, vor zu großen Erwartungen an die Durchsetzungsfähigkeit des Gremiums: „Trotz des parlamentarischen Erfolgs und trotz der guten Argumente für das Konzept wäre es aber ein Fehler, schon an seine Verwirklichung zu glauben. Denn sein potenziell mächtigster Gegner hat sich noch gar nicht offen positioniert und braucht dies auch nicht. Der mächtigste Gegner sind die Bundesministerien, aus denen zu hören ist, dass Stellungnahmen des Nationalen Normenkontrollrats im Gesetzgebungsverfahren möglicherweise die Bedeutung beigemessen werde, die auch den Stellungnahmen von X anderen, zu beteiligenden, überwiegend freilich nicht formell gesetzlich hervorgehobenen Institutionen beigemessen wird: Sie würden formal abgearbeitet und bewirkten außerhalb von Papierkörben kaum etwas“ (Heintzen 2006, S. 235). Und tatsächlich war bei den Wirtschaftsverbänden aufgrund der Vorerfahrung mit anderen Kommissionen (wie etwa der Waffenschmidt-Kommission) einige Skepsis verbreitet (NKR-D, NKR-E). Auf der anderen Seite sollte sich der Normenkontrollrat aber politisch nicht zu weit auf dem Fenster lehnen. Er sollte sich „streng an seinen Auftrag halten“[40] und „sich nicht mit dem politisch gewollten materiellen Inhalt des Gesetzentwurfs befassen, sondern allein mit dessen gesetzestechnischer Umsetzung“ (Röttgen 2006, S. 48). Immer wieder tauchte in der Debatte das Schreckensbild eines „Trojanischen Pferdes namens Bürokratieabbau“[41] auf, was die Bedenken versinnbildlichte, dass der NKR am Ende doch zu einer Durchsetzung deregulierender Gesetzesänderungen genutzt werden könnte. Für das Mandat hatten diese Befürchtung zufolge, dass 2006 die Prüfung noch auf die reinen Bürokratiekosten durch Informationspflichten beschränkt blieb und das Standardkostenmodell als Berechnungsmethode gesetzlich festgeschrieben wurde. Für die Implementation des Gesetzes durch die sodann berufenen Vorsitzenden und Mitglieder des NKR bedeutete sie den Auftakt zur einer

40 Laurenz Meyer, MdB, CDU/CSU, Stenographisches Protokoll 16/37 des Deutschen Bundestags vom 1.6.2006.

41 Dr. Rainer Wend, MdB, Stenographisches Protokoll 16/37 des Deutschen Bundestags vom 1.6.2006.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Gratwanderung, die der Berichterstatter Dr. Rainer Wend (SPD) bei der abschließenden Debatte zum NKRG folgendermaßen formulierte: „Dieser Normenkontrollrat hat eine großartige Chance. Er kann uns einerseits beweisen, dass er kein Gremium von Klugscheißern ist, sondern ein Gremium, das hart arbeitet, um uns zu helfen, Bürokratiekosten zu reduzieren. Er kann andererseits und vor allen Dingen im Rahmen seiner praktischen Arbeit zeigen, dass alle Befürchtungen, er könne als politisches Instrument missbraucht werden, unberechtigt sind. Daher verstehe ich das Gesetz, das wir heute verabschieden, als den Beginn eines offenen Prozesses."[42] Damit ist treffend beschrieben, dass für die erfolgreiche Umsetzung des NKR-Gesetzes zuallererst der Rat selbst würde Verantwortung tragen.

*Der „depolitisierte Ansatz"*

Die Besetzung des Rates vollzog die Große Koalition grundsätzlich aus Personen, die den im Bundestag vertretenen Parteien nahestanden und achtete auf eine Mischung aus Regierungs-, Parlaments-, Wirtschafts-, Rechts-, Wissenschafts- und Politikberatungserfahrung. In der ersten Amtsperiode besetzte die CDU zwei Sitze des Gremiums und stellte den Vorsitzenden, die SPD benannte zwei Mitglieder und den Stellvertretenden Vorsitzenden, CSU, FDP und die Grünen hatten je ein Ratsmitglied vorgeschlagen.[43] Am Ende hatte sich lediglich eines der NKR-Mitglieder schon vor seiner Benennung umfassender mit dem NKRG beschäftigt,[44] alle anderen nahmen ihre Tätigkeit mehr oder weniger unvoreingenommen auf. Die Tatsache, dass mit Dr. Johannes Ludewig (CDU) und Wolf-Michael Catenhusen (SPD), zwei ehemalige beamtete Staatssekretäre (Dr. Ludewig noch dazu mit Erfahrung im Kanzleramt) als Vorsitzender und Stellvertreter ausgewählt wurden, lässt sich aus den im Vorfeld diskutierten Befürchtungen und Erwartungen an das neue Gremium erklären: Aufgrund ihrer Regierungserfahrung traute man den beiden offenbar das notwendige Fingerspitzengefühl im Umgang mit den Ministerien auf der einen und den Vertretern des Entbürokratisierungsanliegens auf der anderen Seite zu. Zudem sicherte die parteipolitische Ausgewogenheit im Rat dem kleinen Koalitionspartner zu, vom großen nicht übervorteilt zu werden, was besonders mit Blick auf die von Sozialde-

42 Stenographisches Protokoll 16/37 des Deutschen Bundestags vom 1.6.2006.

43 Bis heute reklamiert Die Linke keinen Sitz für sich.

44 Henning Kreibohm war zuvor als Direktor der Beratungsfirma NordWestConsult an den Überlegungen zu einer Adaption des niederländischen Modells beteiligt und von der SPD in der Expertenanhörung des Bundestags als Sachverständiger benannt gewesen.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mokraten im Vorfeld bemühte Metapher des Trojanischen Pferds[45] von erheblicher Bedeutung war.

Auf der Basis des auf Informationspflichten beschränkten Mandats begann der NKR einen sog. „depolitisierten Ansatz“[46] zu verfolgen. Der Rat konzentrierte sich konsequent darauf, die Nachvollziehbarkeit und methodengerechte Darstellung der zu erwartenden Bürokratiekosten zu prüfen und vermied es, die Ziele und Zwecke einer Regelung zu bewerten. Auf einen Regelungsentwurf versuchte er lediglich dann Einfluss zu nehmen, wenn er glaubte, dass dasselbe Ziel mit weniger Kosten erreichbar wäre:[47] Ein ehemaliges Mitglied des Rats spitzt dies folgendermaßen zu: „Wir wollten keine Neben-Regierung werden“ (NKR-E). Nach innen sicherte der NKR seine politische Zurückhaltung durch eine unmissverständliche Haltung des parteipolitisch besetzten und bürgerlich-liberal dominierten Rates, Entscheidungen fast ausnahmslos unter Zustimmung aller und nie gegen die Überzeugung einzelner Mitglieder zu fällen. „Natürlich konnte man riechen, wer aus welcher Ecke kommt, aber – und das hat Ludewig immer voll Stolz verkündet – alle Beschlüsse sind einstimmig gefasst worden. Das heißt, trotz verschiedener politischer Herkunft und Zugehörigkeit war das Bemühen und das Bestreben, eine gemeinsame Lösung zu finden, sehr ausgeprägt. Und das war auch die Stärke, die wir dadurch entwickelt hatten, dass man uns nicht Parteilichkeit vorwerfen konnte“ (NKR-E). Der Rat erarbeitete sich damit in den Anfangsjahren einen Ruf als seriöser Prüfer jenseits von Parteiinteressen. Er hält bis heute die einstimmige Beschlussfassung aufrecht.

### *Positionierung und Vertrauensbildung*

Unter der Prämisse der Einstimmigkeit konnte der Rat sehr früh selbstbewusst in Diskussionen mit den Ressorts eintreten. Dabei standen vor allem methodische Fragen der Zuordnung zu Informationspflichten im Zentrum, die für die Ministerien aufgrund des ebenfalls im Koalitionsvertrag verankerten Ziels, bürokratische Belastungen um ein Viertel zu reduzieren, von großer Bedeutung waren. „Ich glaube ein Punkt ganz am Anfang war sicherlich entscheidend, dass der Ludewig da als Vorsitzender ausgewählt worden

45 In der Debatte um das NKRG wurde besonders im linken Parteienspektrum die Befürchtung geäußert, dass mithilfe des NKR materielle Gesetzesänderungen wie eine Einschränkung oder der Rückbau von Arbeitsnehmer-, Umweltschutz- oder Verbraucherschutzrechten realisiert werden könnten.

46 Vgl. BT-Drs. 17/1954 zur Begründung des NKR-Änderungsgesetzes; Jahresbericht 2011, NKR, S. 32.

47 BT-Drs. 17/1954 zur Begründung des NKR-Änderungsgesetzes.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ist, der sehr durchsetzungsstark war, der relativ genau wusste, was er will und auch eben Erfahrung aus der Regierung hatte. Weil der genau wusste, wo im Grunde die Stellschrauben sind und an welchen Stellen man wie eskalieren muss, damit sich Dinge verändern. Das war schon sehr hilfreich. Der hat wirklich am Anfang glaube ich sehr stark dazu beigetragen, dass sich der NKR da etabliert hat. Das Ganze hätte natürlich auch so belächelt werden können und man hätte gesagt: ‚Da machen wir so eine kleine Alibi-Veranstaltung draus'" (NKR-I).

Während der Rat sich in der Sache als harter Verhandlungspartner präsentierte, setzte er in seinen Mitteln jedoch auf Kooperation. Die vier bis sieben Mitarbeiter des NKR-Sekretariats hatten im ersten Jahr die Aufgabe, die Arbeitsebene in den Ressorts mit der Prüfpflicht des NKR vertraut zu machen. Gemeinsam mit der Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und dem Statistischen Bundesamt entwickelte das Sekretariat einen Leitfaden und führte zentrale eintägige Schulungen ebenso durch wie Workshops bei den Ressorts. Vor allem aber im direkten Gespräch im Rahmen von Ex-ante-Prüfungen verdeutlichten die Sekretariatsmitarbeiter die Notwendigkeit, den Anforderungen aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 44 GGO) zur Quantifizierung der Informationspflichten und zur Darstellung der Bürokratiekosten auf dem Vorblatt eines Gesetzes nachzukommen. Auch auf Arbeitsebene „[musste] das Verhältnis zwischen uns und den Ressorts eigentlich erst einmal festgelegt werden. […] Das hat eine Weile gedauert." (NKR-I). Das Sekretariat bemühte sich von Anfang an um einen sehr engen Austausch mit den zuständigen Referenten und Referatsleitern. Man wollte möglichst früh beteiligt werden, um spätestens während der Ressortabstimmung über Gesetzentwürfe ins Gespräch zu kommen und seine Bedenken über Berechnungen und Darstellungen von Informationspflichten im direkten Gespräch mit den Gesetzgebungsreferenten zu teilen und in seltenen Fällen Vorschläge für eine belastungsärmere Umsetzung zu unterbreiten. „Das war auch ein ganz entscheidender Punkt, dass der Ludewig gesagt hat: Wir wollen im Grunde nicht eine negative Stellungnahme abgeben, die dann öffentlich und im Kabinett behandelt wird, sondern Ziel muss es sein, in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit den Ressorts im Vorfeld die Dinger abzuräumen" (NKR-I). Der Rat etablierte somit früh einen kooperativen und interaktiven Prüfstil, mit dem er sich gewissermaßen in die Abläufe des inneren Gesetzgebungsverfahrens der Ministerialverwaltung einfügte und sich eher wie ein zu beteiligendes Ressort verhielt, denn wie ein externes Kontrollorgan.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Organisationsstrukturen im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*

Mit dem Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" entstanden 2006 um den Rat herum auch regierungsinterne Strukturen, die bis heute bestehen: Beim Bundeskanzleramt wurde ein Staatsminister als Koordinator der Bunderegierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung eingesetzt, der einen organisatorischen Unterbau in Form einer Geschäftsstelle für Bürokratieabbau (GBÜ) erhielt. Parallel dazu begann ein Steuerungsgremium aus beamteten Staatssekretären unter dem Vorsitz des Koordinators der Bundesregierung als Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau seine Arbeit. Für die Umsetzung des Bürokratieabbauprogramms in den Geschäftsbereichen der Bundesministerien musste jedes Ressort einen Referenten als Ansprechpartner benennen. Da für die Umsetzung der Verpflichtungen aus GGO und NKRG – also die Berechnung und Darstellung der Kosten aus Informationspflichten – in den Ressorts jedoch keine zusätzlichen Ressourcen geschaffen wurden, entstand der Eindruck, die Ressortvertreter hätten anfangs den Auftrag erhalten, die zusätzlichen Anforderungen für ihre Häuser möglichst eng zu beschränken (NKR-M).

Als strukturelle Besonderheit der deutschen Bürokratieabbaupolitik nach 2006 ist die weitreichende methodische und operative Unterstützung durch das Statistische Bundesamt anzusehen. Gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt präzisierte der NKR die Anwendung des Standardkostenmodells. Er griff auf dessen Beratung und Expertise zurück, um in der Ex-ante-Prüfung Informationspflichten zu definieren. Die für eine Umsetzung des Abbauziels notwendige operative Aufgabe, den Bestand an Informationspflichten zusammenzutragen, übernahm ebenfalls das Statistische Bundesamt (NKR-B&N). Für die Bestandsmessung wurden dort rasch bis zu 120 Mitarbeiter zusammengezogen, die teilweise im Haus attrahiert und teilweise über Zeit- und Projektverträge angestellt wurden und je zur Hälfte aus Beamten des mittleren Dienstes und Beamten des gehobenen und höheren Dienstes bestanden. Diese Mitarbeit des Statistischen Bundesamt sollte sich für den NKR als enorm hilfreich erweisen, da die Kenntnisse und Fähigkeiten, die das Statistische Bundesamt im Prozess erworben hatte, der Bundesregierung – und dem NKR – dauerhaft erhalten blieben und die Ressourcen, die damals zusammengetragen wurden, als Gruppe für Bürokratiekostenmessung im Statistischen Bundesamt dauerhaft verankert wurden.

*Das 25-Prozent-Ziel*

Das von der Regierung 2006 ausgelobte Ziel, bis 2011 ein Viertel aller Kosten aus Berichts-, Informations- und Statistikpflichten für die Wirtschaft zu reduzieren, untermauerte die Rolle des NKR auch politisch (NKR-G). In-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dem die Ressorts nicht nur verpflichtet waren, Kosten ihrer Regelungsentwürfe transparent zu machen, sondern diese auch in absoluten Zahlen abzubauen, erhielt die Prüfung der Berechnungen durch den NKR Gewicht und es kam „drive" in die Entbürokratisierungsbemühungen (NKR-G). Um diesen Druck noch zu verschärfen, drängte der NKR bereits frühzeitig darauf, dass die Regierung sich zu den 25 Prozent als Netto-Abbauziel bekenne (Jahresberichte 2007, 2008 und 2009). Erst nach mehr als drei Jahren wurde diesem Drängen nachgegeben und festgelegt, dass auch inklusive der Kosten aus neuen Regelungen Ende 2011 nur noch drei Viertel der Gesamtkosten von 2006 bestehen durften. Die Geschäftsstelle für Bürokratieabbau achtete bei der Bestandsmessung durch das Statistische Bundesamt darauf, dass der NKR über relevante Entscheidungen stets informiert war, sodass die Berechnungen am Ende in den Ressorts wie beim NKR breite Akzeptanz fanden (NKR-M).

*Stakeholder-Beteiligung*

In einem „Geist des Zusammenwirkens" (Gröhe und Naundorf 2009, S. 375) konnten die Interessenvertretungen der Betroffenen an der Umsetzung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" mitwirken und eigene, konkrete Vereinfachungsvorschläge in den Prozess von Bürokratiekostenmessung und -abbau einbringen (ebd.). Die (Spitzen-)Verbände der Wirtschaft wurden gebeten, bei der Qualitätssicherung der vom Statistischen Bundesamt erhobenen Daten zur Bestandsmessung zu unterstützen und profitierten am Ende von der zentralen Veröffentlichung dieser Daten und damit der umfassenden Transparenz über Pflichten, Kosten und Vereinfachungsvorschläge (ebd.). Vor allem aber zeigten sich die Wirtschaftsverbände zufrieden mit der Arbeit des Normenkontrollrats, der ihrer Ansicht nach wesentlich dafür verantwortlich war, dass die Netto-Entlastung der Wirtschaft von zwölf Milliarden Euro auch wirklich innerhalb der Frist von fünf Jahren erreicht werden konnte (NKR-D). Indem sie dennoch bemängelten, dass die Entlastungen bei den einzelnen Unternehmen kaum spürbar geworden sind, verliehen sie der Forderung nach einer Fortführung der Abbaubemühungen unter Kontrolle des Normenkontrollrats Ausdruck. Auch die Landesregierungen, Kommunalen Spitzenverbände, Kammern, Renten- und Sozialversicherungsträger sowie die Träger der Selbstverwaltung waren zur Mitarbeit aufgefordert worden und im Jahr 2009 als Mitglieder in diversen Arbeitsgruppen an Vereinfachungen für ihre Adressaten aktiv beteiligt (Nationaler Normenkontrollrat 2009, 2010, 2011; Gröhe und Naundorf 2009, S. 375–376). So fiel bei den betroffenen Stakeholdern die Bewertung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung"

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

insgesamt sehr positiv aus und wurde zum Auslaufen des Programms keine Kritik an den aufgesetzten Strukturen geäußert.[48]

*Situation am Ende der ersten Phase*

In der breiten Öffentlichkeit hatten die Entbürokratisierungsbemühungen ab Ende des Jahres 2007 zudem einen erheblichen Aufmerksamkeitsschub erhalten. Indem der deutschlandweit bekannte, ehemalige bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber in Brüssel zum Leiter einer europäischen Expertengruppe[49] für Bürokratieabbau berufen wurde, erhielt das Thema eine Personalisierung, über die in den Medien fortan berichtet wurde. Davon profitierte auch der NKR, der durch seinen Vorsitzenden Dr. Ludewig in der Expertengruppe vertreten war. Der NKR nutzte die Hochrangige Gruppe darüber hinaus zur Vernetzung mit Normenkontrollräten anderer europäischer Staaten, woraus 2009 die Basis der Vereinigung RegWatchEurope entstand.

Die meisten Ministerien hatten sich zum Ende der ersten fünfjährigen Amtszeit der NKR-Mitglieder an dessen Rolle gewöhnt und somit war die Anerkennung des Gremiums auch innerhalb der Bundesregierung so, dass Ablehnung zumindest nicht offen geäußert wurde. Der NKR hatte es geschafft, die Ministerien so zu beraten und kontrollieren, dass sie das selbstgesteckte Abbauziel erreichen konnten und in diesem Zeitraum zu keinem Zeitpunkt massiver öffentlicher Kritik ausgesetzt waren. Da der NKR die Befürchtungen, „Politik mit anderen Mitteln zu machen" (NKR-P 2012) nicht bestätigte, ist er zum Ende der ersten Amtszeit seiner Mitglieder wohl als „notwendiges Übel" (NKR-E) akzeptiert worden.

### *2.1.2. Die zweite Phase von 2011 bis 2016: Mandatserweiterung und Expansion*

*Vorbereitung und politische Unterstützung*

Noch während der Rat seine begrenzte, als „unpolitisch" geltende Prüfbefugnis in der ersten Amtsperiode dazu nutzte, Vertrauen in den Ministerien aufzubauen und kooperative Arbeitsbeziehungen zu etablieren, begann er, für die Ausweitung seiner Prüfbefugnisse zu werben. Bereits 2007 und dann

48 Öffentliche Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie am 28. Juni 2010 zu Entwurf des NKR-Änderungsgesetzes, BT-Drs. 17/4241.

49 Die sogenannte High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (HLG) wurde zunächst für drei Jahre eingesetzt, um die Europäische Kommission bei Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung ihres Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU von Januar 2007 zu unterstützen. Ihr gehörten 15 unabhängige Persönlichkeiten an.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kontinuierlich wies er in seinen Jahresberichten auf die Grenzen der Konzentration auf Informationspflichten hin, vor allem unter Betonung der mangelnden Spürbarkeit bei den Adressaten, welche Untersuchungen im Rahmen des 25-Prozent-Abbauziels deutlich gemacht hatten (vgl. etwa Karpen et al. 2008). Der NRK schätzte, dass die reinen Bürokratiekosten durchschnittlich nur etwa zehn bis 15 Prozent der Gesamtkosten einer Regelung verursachten und auch nur 20 Prozent der Gesetze überhaupt solche Bürokratieerfordernisse enthielten (NKR-P 2012). Wesentlich für die Belastung der Regelungsadressaten seien hingegen Kosten, die etwa durch die Verpflichtung zu Anschaffungen oder Umrüstungen bestimmter Güter entstünden. So war es verständlich, dass die Unternehmen die Erleichterungen von 6,7 Mrd. Euro an Bürokratiekosten kaum spürten[50] und damit das 25-Prozent-Abbauziel seine erhoffte Wirkung kaum entfalten konnte. Insbesondere die Wirtschaft mahnte daher eine Ausdehnung der Betrachtungen auf alle Folgen eines Regelungsvorschlags an, aber auch die OECD, der Bundesbeauftrage für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) und die Fachhochschule des Mittelstands sahen Verbesserungspotenziale in der aktuellen Anwendung der Gesetzesfolgenabschätzung.[51]

Die Einstellung der Wirtschaftsverbände zum NKR hatte sich seit 2006 grundlegend geändert. Während zu Anfang noch Skepsis vorherrschte, die sich aus den Vorerfahrungen mit früheren Entbürokratisierungs-Kommissionen speiste, hatte man mittlerweile festgestellt, dass der NKR innerhalb der Bundesregierung ein handlungsfähiger Akteur war, der dem Entbürokratisierungs-Anliegen zur Durchsetzung verhalf. „Die Wirtschaftsverbände haben damals das Gefühl gehabt, dass der NKR das Beste ist, was ihnen in dem Thema passieren konnte“ (NKR-L). Aus diesem Grund begannen sie früh, die Forderungen des NKR nach Einbeziehung der gesamten Kosten einer Regulierung zu flankieren und gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag für eine Erweiterung des NKR-Mandats zu werben.

50 Gemäß Kai Wegner MdB (Plenarprotokoll 17/81 vom 16.12.2010) registrierten nur drei Prozent von befragten Unternehmen eine Verringerung administrativer Lasten, 36 Prozent merkten keine Veränderung und 44 Prozent spürten sogar eine Zunahme von bürokratischen Aufgaben.

51 OECD: „Bessere Rechtsetzung in Europa: Deutschland“, April 2010; BWV: „Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normbestandes“, Gz. 13–2008–0393, Dezember 2009; Fachhochschule des Mittelstands: „Gesetzgebung der Großen Koalition in der ersten Hälfte der Legislaturperiode des 16. Deutschen Bundestages 2005–2007; zit. im Gesetzentwurf der Fraktionen, BT-Drs. 17/1954.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auf politischer Seite griff die Forderungen der Wirtschaft und des NKR als erstes die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag auf, die darin weitgehend ihre eigenen Empfehlungen bestätigt sah, die sie bereits zur Einsetzung des NKR im Jahr 2006 abgegeben hatte.[52] Kurze Zeit später erhielt der NKR parlamentarische Unterstützung in Form eines Entschließungsantrags des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestags, der vorsah, „das eingeführte systematische und standardisierte Verfahren auch auf die Angaben zu den weiteren Kosten und Bürokratiebelastungen der Wirtschaft und der Verwaltung zu übertragen" und das Prüfungsrecht des NKR entsprechend auszudehnen (BT-Drs. 16/13146). Trotz aller Zufriedenheit mit den aufgesetzten Strukturen wurde demnach für alle Beteiligten zunehmend erkenntlich, dass die Konzentration auf Informations-, Statistik- und Berichtspflichten den Bürokratieabbau an Grenzen bringen würde. Empfehlungen der OECD und Weltbank sowie Erfahrungen aus den Niederlanden lehrten, die Bedeutung der anderweitigen Kosten aus der inhaltlichen Rechtsbefolgung nicht zu unterschätzen (Nationaler Normenkontrollrat 2009).

*Programm der konservativ-liberalen Regierung*

Bei der Bundestagswahl im September 2009 erhielten CDU, CSU und FDP eine Mehrheit der Stimmen, sodass die Große Koalition aus Christ- und Sozialdemokraten beendet wurde. Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise, der Forderungen aus der Wirtschaft und der Feststellung, dass sich die Strukturen und Prozesse zum Bürokratieabbau zwar bewährt hatten, aber an ihre Grenzen stießen, weitete die bürgerlich-liberale Regierung die bisherigen Bemühungen um Bürokratieabbau als „Konjunkturprogramm zum Nulltarif"[53] aus. Sie vereinbarte im Koalitionsvertrag, „den Normenkontrollrat zu stärken und seine Kompetenzen auszubauen" und insbesondere „eine Plausibilitätsprüfung der sogenannten sonstigen Bürokratiekosten in den Aufgabenbereich des NKR zu übertragen".[54] Am 17. Januar 2010 bekannte sie sich zur Reduzierung der Kosten aus Informationspflichten um netto 25 Prozent und zur Einhaltung des Zeitrahmens bis Ende 2011. Da zu diesem Zeitpunkt erst ein Stand von 14 Prozent erreicht worden war, dokumentier-

52 Gemäß des Beschlussantrags vom 25. März 2009 (BT-Drs. 16/12470), der mit den Stimmen der Regierungsfraktionen und der Linken abgelehnt wurde, sollte die Regierung u.a. die „Beschränkung auf Informationspflichten aufheben" und den Fraktionen ein „Anrufungsrecht" des NKR gewähren.

53 Frank Schäffler, MdB, FDP, Stenographisches Protokoll 17/46 des Deutschen Bundestags vom 10.6.2010.

54 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FPD für die 17. Legislaturperiode „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt", S. 25–26.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

te die Regierung damit den politischen Willen zu ernsthaften Anstrengungen. Bestandteil des Beschlusses „Eckpunkte zum Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“[55] war darüber hinaus, dass die Ministerien bei neuen Regelungen künftig den Aufwand für Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung zusätzlich zum Aufwand für die Wirtschaft darstellen müssen. Dass im Juli 2011 nach fünf Jahren zudem die erste Amtszeit der NKR-Mitglieder zu Ende ging, gab der neuen Regierungskoalition aus CDU, CSU und FDP die Gelegenheit, um das Vorhaben, den NKR zu stärken und seine Kompetenzen auszuweiten, umzusetzen.

*Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen*

Die Koalitionsfraktionen begründeten ihren Gesetzentwurf[56] zur Änderung des NKR-Gesetzes, den sie am 10. Juni 2010 in den Bundestag einbrachten, erstens mit der Erwartung, dass ein breiterer Bürokratiebegriff die Gesamtbelastung aus rechtlichen Regeln besser abbilden und die Darstellung des vollständigen Erfüllungsaufwandes die Gesetzgebungsorgane zu größeren Einsparungen und zur Vermeidung von Kosten anhalten werde. Zweitens gingen die Initiatoren des NKR-Änderungsgesetzes davon aus, dass der NKR seine politische Zurückhaltung auch unter den neuen Bedingungen aufrechterhalten würde und die Beurteilung von Zielen und Zwecken von Regelungen den politischen Entscheidungsorganen vorbehalten bliebe. Aus der Sicht des Berichterstatters der CDU/CSU-Fraktion beziehe die Koalition den NKR künftig umfassender in die Rechtsetzung ein und dokumentiere damit, dass der unabhängige Normenkontrollrat die zentrale Institution des Bürokratieabbaus bleibe.[57]

Der Entwurf des NKR-Änderungsgesetzes sah im Wesentlichen drei Änderungen vor: Erstens prüft der NKR nicht mehr nur die Darstellung der Bürokratiekosten durch Informationspflichten, sondern darüber hinaus die Darstellung des „gesamten messbaren Zeitaufwands und der Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“ (§ 2, Abs. 1 NKRG in der heutigen Fassung). Diesen sogenannten „Erfüllungsaufwand“ müssen Ressorts von nun an auf dem Gesetzesvorblatt methodisch

55 In den „Eckpunkten zum Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ vom 17. Januar 2010 berichtete die Bundesregierung, dass bisher rund sieben von 48 Milliarden jährlichen Bürokratiekosten abgebaut werden konnten, was in etwa 15 Prozent entspricht.

56 „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats“ vom 08.06.2010, BT-Drs. 17/1954.

57 Kai Wegner, MdB, CDU, Stenographisches Protokoll 17/81 des Deutschen Bundestags vom 16.12.2010.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und inhaltlich nachvollziehbar darstellen, um eine positive Stellungnahme des Rates zu erwirken. Zweitens erhält der Rat die Möglichkeit, Stellung zur methodengerechten Durchführung und nachvollziehbaren Darstellung weiterer Angaben der Ressorts zu nehmen. Unter diese Angaben fallen Aussagen zu Evaluierung und Befristung, Erwägung alternativer Lösungsmöglichkeiten und die Frage der unveränderten Umsetzung von EU-Regelungen in nationales Recht (§ 4, Abs. 2 NKRG). Drittens fand die Forderung der Wirtschaftsverbände und der FDP Eingang in den Gesetzentwurf, wonach der NKR Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestags und Gesetzesvorlagen aus dem Bundesrat prüfen kann, wenn sie ihm vom Bundesrat selbst oder einer Bundestagsfraktion zugeleitet werden (Art. 1, Abs. 4, Satz 2 des NKRG-Änderungsgesetzes in der Entwurfsfassung vom 8. Juni 2010).

*Gegenstände der parlamentarischen Debatte*

An der Befugnis des NKR, auch Regelungsvorlagen von Bundestag und Bundesrat zu prüfen, entspann sich eine intensive parlamentsinterne Auseinandersetzung um die Frage der Zuleitungsrechte der Verfassungsorgane. Es ging dabei einerseits um die Rechte der Opposition gegenüber der Regierung und andererseits um die Rechte der beiden Parlamentskammern gegenüber einem bei der Bundesregierung verankerten Prüforgan. CDU und FPD dokumentierten mit dem Gesetzentwurf ihre Bereitschaft, ein in diesem Zusammenhang oft als „Schlupfloch“[58] bezeichnetes Vorgehen zu unterbinden, demgemäß die Regierung einen Gesetzentwurf, dessen Prüfung durch den NKR sie umgehen wollte, als Fraktionsentwurf in den Bundestag einbringen kann.[59] Mit der Anrufung des NKR hätte die Opposition nach dieser Interpretation ein zusätzliches Instrument zur Kontrolle der Regierung erhalten. Die SPD sah im Anrufungsrecht aller Fraktionen jedoch vielmehr die Gefahr, dass der NKR politisch instrumentalisiert und Oppositionsanträge durch die Regierungsfraktionen verzögert werden könnten.[60] Schließlich war die Haltung der CSU ausschlaggebend, die das freie Mandat des Abgeordneten gefährdet sah und somit verfassungsrechtliche Bedenken

58 U.a. Kai Wegner, MdB, CDU und Kerstin Andreae, MdB, Grüne, Stenographisches Protokoll 17/81 des Deutschen Bundestags vom 16.12.2010.

59 Kai Wegner, MdB, CDU, Stenographisches Protokoll 17/46 des Deutschen Bundestags vom 10.6.2010.

60 Änderungsantrag der SPD zum Entwurf des NKRG-Änderungsgesetzes, Ausschuss-Drs. 17(9)193; Andrea Wicklein, MdB, SPD, Stenographisches Protokoll 17/81 des Deutschen Bundestags vom 16.12.2010.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

erhob:[61] Der Bundestag beschränkte das Zuleitungsrecht auf diejenige Fraktion, die die entsprechende Vorlage in den Bundestag einbringt. Darüber hinaus trugen die Regierungsfraktionen der verfassungsrechtlich abgesicherten Eigenständigkeit des Bundesrates Rechnung, indem sie auf das Recht verzichteten, dem NKR Bundesratsvorlagen zuleiten zu können. Auf Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen wurde ebenfalls in das Gesetz aufgenommen, dass die Bundestagsfraktionen für die Berechnungen des Erfüllungsaufwandes das Statistische Bundesamt zur Hilfe nehmen dürfen (§ 8 NKRG).

Mit Blick auf die Ausweitung des Kostenbegriffs auf den gesamten Erfüllungsaufwand bestand hingegen wenig Diskussionsbedarf seitens des Parlaments. Lediglich die SPD äußerte Bedenken hinsichtlich der schwachen Legaldefinition des „Erfüllungsaufwandes", scheiterte jedoch mit ihrem Antrag, „direkte Zahlungen in Form von Steuern sowie indirekte Auswirkungen, bspw. auf Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum, Beschäftigung oder Investitions- und Innovationsentscheidungen" davon auszunehmen.[62] Die sonstigen Prüffragen des § 4 NKRG waren ebenso wenig Gegenstand der Debatte und wurden auch von den Sachverständigen[63] nicht thematisiert. Laut der Begründung des Gesetzentwurfs beschreiben sie den „maximalen Umfang der Prüfkompetenz des NKR", der „im Einzelfall alle aufgezählten Aspekte prüfen oder sich auf eine Auswahl […] beschränken" kann. Politisch sendete die Regierungskoalition mit der Aufnahme weiterer Prüffragen die Botschaft, dass „das NKRG nicht mehr nur dem Bürokratieabbau, sondern auch der besseren Rechtsetzung [dient]".[64]

*Das Verfahren zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands*

Mit der Entwicklung einer Methodik zur Berechnung der gesamten Kosten einer Regelung betrat der NKR 2011 auch im internationalen Vergleich Neuland.[65] Während das Standardkostenmodell 2006 bereits ausgearbeitet übernommen werden konnte, fehlten dem neuen Prüfauftrag zu Beginn die

61 Kai Wegner, MdB, CDU, Stenographisches Protokoll 17/81 des Deutschen Bundestags vom 16.12.2010; NKR-I, NKR-L.

62 Ausschuss-Drs. 17(9)193 des federführend beratenden Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestags.

63 Eine Zusammenfassung der Sachverständigenbeiträge zur Anhörung des federführenden Wirtschafts-Ausschusses am 28.6.2010 findet sich in BT-Drs. 17/4241.

64 Vorblatt des Entwurfs eines NKRG-Änderungsgesetzes, BT-Drs. 17/1954.

65 Bis April 2009 hatten die Niederlande ihr Programm lediglich entsprechend ergänzt und sich das Ziel gesetzt, bei besonders relevanten Regelungen auch die sog. materiellen Befolgungskosten für Unternehmen zu integrieren und gegebenenfalls zu reduzieren.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

konzeptionellen Grundlagen. Gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau (GBÜ) und in breiter Abstimmung mit Ressorts, Ländern, Kommunen, Verbänden und Wissenschaftlern entwickelte der NKR daher eine Methodik und erarbeitete einen Leitfaden für die Berechnung des Erfüllungsaufwandes, der den SKM-Leitfaden von 2006 ersetzte.[66] Das Verfahren zur Ermittlung der Erfüllungskosten war komplizierter und mithin „schwieriger" als die Darstellung der Kosten aus Informationspflichten, da die Umsetzung durch Länder und Kommunen in der Regel zu einer Vielzahl verschiedener Handlungserfordernisse führte (Nationaler Normenkontrollrat 2011, S. 73). Zur Einarbeitung und Schulung der Mitarbeiter von Bundesministerien und Bundesoberbehörden boten NKR, Statistisches Bundesamt und Geschäftsstelle Bürokratieabbau gemeinsam eintägige Seminare an, die bis heute Teil des Angebots der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung sind (Die Bundesregierung 2012, S. 14). Da immer mehr Rechtsetzungsreferate in Zwischenzeit mit dem NKR zu tun hatten, ist der Prozess der Ex-ante-Messung heute ein konsolidierter Prozess und wird von den Ministerien als solcher kaum mehr hinterfragt (NKR-C).

*Erhöhung der personellen Ressourcen im Rat*

Auch wenn im neuen Mandat zwei zusätzliche Planstellen bewilligt wurden, stieg die Arbeitsbelastung im NKR-Sekretariat in Folge des erweiterten Prüfauftrags an und auch der Vorsitzende verlagerte seinen Arbeitsschwerpunkt auf den NKR, wo er sein Ehrenamt fortan mit täglicher Präsenz oder Aktivität ausführte (NKR-P 2012). In Erwartung der ansteigenden Arbeitsbelastung wurde im Rahmen der Mandatserweiterung auch der Rat auf zehn Mitglieder erweitert. Mit Ausnahme der beiden Vorsitzenden und eines Mitglieds, das erst 2010 dazugekommen war, wurde das Gremium im Zuge dessen jedoch neu besetzt. Den Regierungsparteien fielen nunmehr drei (CDU), zwei (FDP) bzw. ein Sitz (CSU) zu; die SPD bestellte weiterhin drei Mitglieder und die Grünen einen. Die Neubesetzung ermöglichte nunmehr eine paritätischere Aufteilung zwischen Männern und Frauen, die zuvor mit nur einer Frau im Gremium nicht gegeben gewesen war (NKR-E). Ansonsten ist über die Auswahlgründe nichts zu erfahren, da die Auswahl der durch die Bundesregierung vorzuschlagenden und durch den Bundespräsidenten zu benennenden Mitglieder allein auf politischer Ebene – im Bundeskanzleramt, den Fraktionen und Parteizentralen – stattfindet (NKR-G&M).

66 Dieser wurde am 22. Juli 2011 von NKR und dem Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau verabschiedet (Die Bundesregierung 2012, S. 14).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Mehrere Maßnahmen für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*

Nachdem das selbstgesteckte Ziel von 2007 knapp erreicht worden war, die Bürokratiekosten aus dem bestehenden Regelwerk bis 2012 um 25 Prozent zu senken, setzte sich die Bundesregierung zunächst keine weiteren Abbauziele. Allerdings installierte sie eine Reihe von Instrumenten, die den weiteren Aufbau von Bürokratiekosten begrenzen und den Erfüllungsaufwand künftiger gesetzlicher Regelungen geringhalten sollten: Erstens müssen seit 2013 alle Gesetze mit errechneten Folgekosten von mehr als einer Million Euro nach drei bis fünf Jahren systematisch evaluiert werden. Diese Evaluationen prüft der NKR. Im Januar 2015 trat zweitens eine sogenannte „One-in-one-out"-Regel (OIOO-Regel) in Kraft, die die Ministerien dazu verpflichtet, für die Folgekosten einer neuen Regelung (für die Wirtschaft) an anderer Stelle gleichwertige Entlastung zu schaffen. Drittens installierte die Bundesregierung ein Verfahren, von 2016 ab bei EU-Regelungsvorschlägen, die EU-weit geschätzte Folgekosten von mehr als 35 Millionen Euro generieren, eine eigene Folgenkostenabschätzung für Deutschland durchzuführen. Diese hat das Ziel, diese in den Stellungnahmen im Ministerrat zu berücksichtigen. Und viertens wurde zum Januar 2016 ein sogenannter KMU-Test eingeführt, mit dessen Hilfe die Ressorts herausfinden sollen, ob in ihren Gesetzentwürfen kleine und mittlere Unternehmen betroffen sind, die möglicherweise gesondert behandeln werden können. Bei all diesen Instrumenten steht der Rat beratend zur Verfügung und nimmt in seinem Jahresbericht zur Qualität ihrer Durchführung Stellung (§ 1, Abs. 1 und § 4, Abs. 4 NKRG).

*Der Einfluss des Rats auf die Bürokratieabbaupolitik*

Den Beschlüssen war jeweils ein intensives Werben durch den NKR vorausgegangen, der damit seinem Auftrag nachkam, die Bundesregierung bei der „Umsetzung ihrer Maßnahmen" zu Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zu unterstützen (§ 1, Abs. 1 NKRG) (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2012, 2013, 2014, 2015). Aus diesem Grund wurde der NKR hinsichtlich der programmatischen Weiterentwicklung des Politikfelds Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung als hochgradig einflussreich angesehen (sämtliche Interviews). Das ist auch damit zu erklären, dass der NKR zur Vermittlung seiner Ideen und Empfehlungen nicht nur auf Publikationen und Hinweise bei der jährlichen Übergabe des Jahresberichts zurückgriff, sondern unter hohem persönlichem Einsatz der Vorsitzenden auch in Gremien und auf informellen Wegen tätig war. Als besonders wirksam stellte sich heraus, im zuständigen Staatssekretärsausschuss vorzutragen, da dieser in Person der Beamteten Staatssekretäre ausschließlich mit den (politischen) Spitzen der

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Häuser besetzt ist. Er eignet sich deshalb besonders für die Erzeugung eines politischen Willens, der dann in einem zweiten Schritt erst in die Häuser getragen wird (NKR-J&K). Um auch auf Arbeitsebene die Notwendigkeit mancher Instrumente zu verdeutlichen, besuchte der Ratsvorsitzende in seltenen Fällen aber sogar die Ressortrunde der Fachbeamten (NKR-G).

Die Einführung des „One-in-one-out"-Prinzips (OIOO), nach dem der Erfüllungsaufwand, also die Belastungen, die durch neue Regelungen entstehen, durch einen Regelabbau an anderer Stelle reduziert werden muss, geht ebenfalls auf einen Vorschlag des NKR zurück. Bei der jährlichen Veranstaltung zur Übergabe des Jahresberichts des NKR an die Bundeskanzlerin, an der 2014 auch der Bundeswirtschaftsminister teilnahm, erwähnte der NKR-Vorsitzende die Nutzung des OIOO-Prinzips durch die britische Regierung in seiner Rede. Dies griffen die deutsche Regierungschefin und ihr Stellvertreter in ihren Antwortvorträgen spontan auf und sicherten eine Prüfung des Vorschlags zu. So ist OIOO weniger der Hartnäckigkeit des NKR zu verdanken, als der Offenheit und Spontanität, mit der Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) und Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD) die genauso unverbrauchte wie praktikabel erscheinende politische Idee aufgriffen und zu einem politischen Ziel der Bundesregierung umwandelten. Auf der Basis des politischen Willens der beiden Chefs der großen Regierungsparteien fand das OIOO-Prinzip, das fortan auch als „Bürokratiebremse" bezeichnet wurde,[67] Eingang in den Kabinettsbeschluss vom 11. Dezember 2014. Als Flankierung des Bürokratieentlastungsgesetzes[68] vom 28. Juli 2015 auf untergesetzlicher Ebene trat die OIOO-Regelung am 1. Juli 2015 in Kraft. Mit dem OIOO-Prinzip verpflichtete sich die Bundesregierung erstmals seit 2006 wieder, beim Bürokratieabbau und der Begrenzung der gesetzlichen Folgekosten ein politisch festgelegtes Ziel zu erreichen. Es war die Empfehlung des NKR gewesen, mit diesem Mittel „Interesse und Ambition innerhalb der Bundesregierung – also den ‚Druck im System'" – wieder zu erhöhen, „um Folgekosten tatsächlich so niedrig wie möglich zu halten" (Nationaler Normenkontrollrat 2014, S. 6). Tatsächlich mussten die Ministerien nun zum zweiten Mal auf geringe Folgekosten ihrer Regelungen achten, was frühere Diskussionen mit dem NKR über die von gesetzlichen Folgekosten wieder aufflammen ließ (NKR-A). Erneut unterstützte das Statistische Bundesamt bei Abgrenzungsfragen und Berechnungen (NKR-N).

67 So etwa erwähnt in der „Kleinen Anfrage" der FDP-Fraktion vom 10.1.2019 (BT-Drs. 19/6931).

68 Bundesgesetzblatt 2015 I, Nr. 32 vom 31.7.15.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Debatte um das „Mindestlohn-Gesetz"*

Zwischen 2011 und 2016 gab es besonders eine Situation, in der die Gesetzesfolgekosten und damit auch die Stellungnahme des NKR zu einem „Politikum" (NKR-A) wurden: Die innerhalb der Regierungskoalition stark umstrittene Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im April 2014 führte dem NKR in zweifacher Hinsicht eine vielbeachtete Rolle als Gegenspieler des federführenden Arbeits- und Sozialministeriums zu. Im Gesetzgebungsprozess nahm der NKR gemäß § 4, Abs. 3 NKRG kritisch dazu Stellung, dass das Ressort zur Kabinettsbefassung nur „lückenhafte" Angaben zum Erfüllungsaufwand des Gesetzes gemacht hatte.[69] Er forderte das Ministerium auf, die Berechnungen spätestens bis zur Schlussabstimmung über den Gesetzentwurf im federführenden Bundestagsausschuss nachzuliefern und nutzte sein Recht zur Durchführung einer Anhörung (§ 5, Abs. 1 NKRG), um sich ein eigenes Bild über die Folgekosten des gesetzlichen Mindestlohns zu machen. In der politisch schwierigen Gemengelage bedurfte es einer Abstimmung zwischen den Parteichefs, damit die Kostenabschätzung des Ministeriums zur Ausschussabstimmung veröffentlicht wurde (NKR-A).[70] Die darin aufgeführten Zahlen dokumentierten einen Anstieg des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft um 9,7 Mrd. Euro. Darin waren dann auch die Lohnsteigerungen enthalten, die nach Auffassung des NKR einen kostenrelevanten Mehraufwand für die Wirtschaft darstellten.[71] Was im NKR als methodische Frage galt (NKR-C, NKR-A), fassten die SPD und das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales vielmehr als politische Zuordnung auf. Bundesministerin Andrea Nahles (SPD) reagierte auf den zu Beginn des Bundestagswahlkampfs 2017 veröffentlichten Jahresbericht des NKR: „Die Tatsache, dass der Normenkontrollrat zum wiederholten Male die Einführung des Mindestlohns als Erfüllungsaufwand und Bürokratielast für Arbeitgeber bezeichnet, zeigt, dass er seinen Auftrag entwe-

69 BT-Drs. 18/1558 Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Stellungnahme des NKR.

70 BT-Drs. 18/2010 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales.

71 Ergänzende Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zur Darstellung des Erfüllungsaufwands im Entwurf Tarifautonomiestärkungsgesetz vom 18. Juni 2014. In seinem Jahresbericht im Oktober 2014 bescheinigte er der Bundesregierung aus diesem Grund einen Rückfall auf das Folgekostenniveau von 2011 (Nationaler Normenkontrollrat 2014). Auch in einer Bilanz der gesamten Legislaturperiode drei Jahre später legte der NKR zudem dar, dass der Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwand um 6,7 Mrd. Euro fast ausschließlich auf die Einführung des Mindestlohns und seine erste Anpassung zurückzuführen sei (Nationaler Normenkontrollrat 2017a).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der nicht verstanden hat oder einer klaren politischen Zielsetzung folgt".[72] Zwar ist eine öffentliche Kritik dieser Art durch Mitglieder der Bundesregierung am NKR bisher einmalig, allerdings wiegt sie umso schwerer, als sie sich auf eine politisch relevante und nachhaltig wirkende Entscheidung des Normenkontrollrats bezieht. Hinzu kommt, dass der Rat diese aus methodischer Sicht auch hätte anders treffen können (NKR-C).

Mit seiner Stellungnahme zum Tarifautonomiestärkungsgesetz („Mindestlohn-Gesetz") wagte der NKR jedoch auch in anderer Hinsicht etwas Neues. Unter der Schwelle der Aufmerksamkeit hatte der NKR nicht nur die Transparenz über die Kosten eingefordert, sondern auch kritisiert, dass der Gesetzgeber keine Angaben über eine mögliche Alternative zur gesetzlichen Verordnung des Mindestlohns gemacht hatte. Mehr noch: Er schlug selbst „einen (zunächst geringeren) Mindestlohn auf Vorschlag einer unabhängigen Kommission" als Alternative vor.[73] Da die gesetzliche Festschreibung eines Mindestlohns auf 9,50 Euro/Stunde und eine Abkehr von der tarifpartnerschaftlichen Lohnfindung im Niedriglohnsektor aber gerade das politische Ziel der SPD dargestellt hatten, kann die Forderung des NKR nach einer nicht-gesetzlichen Regelung bei ggf. niedrigerem Mindestlohn durchaus als weitere politische Einlassung angesehen werden. Formal entsprach die Kommentierung jedoch dem optionalen Prüf-Auftrag gemäß § 4, Abs. 2, Nr. 2 NKRG, dem sich der NKR zu dieser Zeit verstärkt zu widmen begann.

*Alternativenberücksichtigung als Gegenstand der Ex-ante-Prüfung*

Mit zunehmender Routine der Ressorts bei der Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes rückte der NKR seine „Kann-Prüfpunkte" verstärkt ins Zentrum seiner Aufmerksamkeit (NKR-H): darunter die Erwägungen zu alternativen Lösungsmöglichkeiten und die Angaben zur Verwaltungsvereinfachung. Die Alternativenprüfung als „neuer Schwerpunkt des NKR" (NKR-M) in der Ex-ante-Prüfung stellt einen weiteren Schritt weg von der anfänglich rein quantitativen Bürokratiekostenmessung mithilfe des Standardkostenmodells hin zu einer Infragestellung der Notwendigkeit gesetzlicher Regulierung im Einzelfall dar. Während der NKR mit diesem neuen Schwerpunkt wesentliche Einsparpotentiale bei Gesetzesfolgen heben will, sehen Kritiker darin einen Widerspruch zu § 1 Abs. 4 NKRG, wonach „Ziele

72 Zitierung nach übereinstimmenden Medienberichten vom 12. und 13. 7.2017, u.a. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.7.2017, S. 17, „Arbeitsministerin Nahles greift Bürokratiewächter an".

73 Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/1558.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Zwecke von Regelungen […] nicht Gegenstand der Prüfungen des Normenkontrollrats [sind]" (NKR-J). Für die Ressorts verbindet sich mit einer Aufführung alternativer Lösungsmöglichkeiten das Risiko, einen einmal erzielten Kompromiss nach der Haus- und Ressortabstimmung wieder in Gefahr zu bringen (NKR-C).[74] Das Konfliktpotential zwischen Ressorts und NKR könnte insofern zunehmen, wenn der NKR in seinen Stellungnahmen verstärkt alternative Lösungsmöglichkeiten aufführt.

*Bemühungen um E-Government*

Unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung beschäftigte sich der NKR gegen Ende seiner zweiten Amtszeit zunehmend auch mit Fragen, die mit Rechtsetzung und Gesetzesfolgekosten nur mittelbar zu tun haben und stattdessen wichtige Aspekte von Governance und Gesetzesvollzug betreffen. Ein besonders eindrückliches Beispiel dafür, wie weitreichend der NKR sein Beratungsmandat interpretiert, stellen seine seit 2015 kontinuierlichen Bewertungen zur Verbreitung von E-Government in der deutschen Verwaltungslandschaft dar. Im Zentrum stehen dabei zwei Gutachten, die der Rat 2015 und 2016 aus seinen eigenen Mitteln in Auftrag gab und die die Problematik bei der Verbreitung (2015) von E-Government-Lösungen in Deutschland und Vorschläge zur Beschleunigung der Entwicklung (2016) aufzeigten. Auf der Basis der Ergebnisse betätigt sich der Rat seither als „Mahner" (NKR-F), „Impulsgeber" (NKR-L) und auch als Kritiker veränderungsbedürftiger Governance-Strukturen, die in letzter Konsequenz die föderale Aufgabenverteilung einschließt (NKR-F, NKR-H). Dass die Ergebnisse der ersten Untersuchung breiten öffentlichen Widerhall fanden und die politische Debatte und Entscheidungsfindung beeinflussten (NKR-H), hat mit dem für den deutschen Staat außergewöhnlich herausfordernden Jahr 2015 zu tun. Weil das teilweise chaotische Management des großen Zuzugs Asylsuchender in 2015 und 2016 grundlegende Defizite in den fach- und ebenenübergreifenden Verwaltungsabläufen offenbart hatte, bestand bei Politikern aller staatlichen Ebenen Bedarf nach Offenlegung kurzfristiger Handlungsbedarfe und Klärung politischer Handlungsoptionen. Es gelang dem NKR in dieser politisch aufgeheizten Phase, für seine Feststellungen Medieninteresse und damit politische Relevanz zu erzeugen ohne als Bezeuger ei-

74 Auf lange Sicht möchte der NKR daher zu einer veränderter Gesetzgebungskultur kommen, nach der die Klärung von Zweck, Wirkmodell, Verwaltungsverfahren und Wirkungskontrolle am Anfang eines Gesetzgebungsprozesses steht und erst im Anschluss mit der Formulierung eines Gesetzestextes begonnen wird (Nationaler Normenkontrollrat 2017a).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

nes „Staatsversagens“[75] wahrgenommen und instrumentalisiert zu werden. Beflügelt von dieser erfolgreichen Gratwanderung setzte er seine Gutachten und Beurteilungen in Publikationen und öffentlichen Auftritten fort. Wenn der NKR seit 2015 den „alarmierenden Rückstand bei E-Government“ der Bundesregierung in der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen anmahnt (Nationaler Normenkontrollrat 2015, 2016a, 2017b, 2018a)[76], wird das von manchen Betroffenen als Abkehr vom Prinzip der politischen Zurückhaltung angesehen, das er in der Ex-ante-Prüfung von Gesetzgebungsvorhaben stets pflegte (NKR-A). Ermöglicht wird dies, da seine Forderungen noch von keiner Partei zur politischen Differenzierung aufgegriffen wurden und als überparteiliche Beiträge von allen gleichermaßen akzeptiert oder geschätzt werden (NKR-H, NKR-M). Konfliktpotential bietet das Thema vielmehr zwischen den Akteuren von Bund, Ländern und Kommunen, zwischen denen „hergebrachte Zuständigkeiten hinterfragt“ (Nationaler Normenkontrollrat 2017a) und finanzielle Beteiligungen ausgehandelt werden müssen (Fromm et al. 2015). Indem er seine Forderungen stets plausibel herleitet, auf die politische Debatte zuschneidet und konstruktiv vorträgt (NKR-H), hat der NKR beim Thema E-Government die Rolle eines „verwaltungswissenschaftlichen think tanks“ angenommen (NKR-H), der im Vergleich zu privaten, zivilgesellschaftlichen, parteinahen oder öffentlichen Politikberatern über einen privilegierten Zugang verfügt und zugleich als so unabhängig wahrgenommen wird, dass auch die Länder und Kommunen keine Parteilichkeit zugunsten des Bundes feststellen können.

### *2.1.3. Die dritte Phase ab 2016: Konsolidierung und Expansion*

#### *Personelle Veränderungen*

Am Ende der zweiten Amtsperiode stand eine Mandatsänderung nicht zur Debatte. Wohl auch, weil die Bürokratiebremse gerade erst Fahrt aufgenommen hatte und die Regierungsspitze deren Kontrolle durch den NKR für wesentlich erachtete, um ihr die nötige Durchschlagskraft zu verleihen. Das freiwillige Ausscheiden eines Mitglieds und die neuen Machtverhältnisse nach der Bundestagswahl 2013 veranlassten CDU und SPD jedoch zu je-

75 Der Begriff „Staatsversagen“ wird 2015 und 2016 auch in den öffentlich-rechtlichen Medien und überregionalen Tages- und Wochenzeitungen benutzt, um die Herausforderung des Flüchtlingsmanagements zu charakterisieren.

76 Die Jahresberichte trugen bereits aussagekräftige Überschriften: „…-Digitale Chancen tatsächlich nutzen“ (2015), „…-Alarmierender Rückstand bei E-Government“ (2016),“…Digitalisierung. … Rückstand aufholen.“ (2017), „…mehr Digitalisierung,… – Einfach machen“ (2018).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

weils einer Neubesetzung. Auf CDU-Seite wurde der Rückzug eines Mitglieds mit Regierungserfahrung und umfassenden Methodenkenntnissen mit einer anderen Schwerpunktsetzung gelöst, die mehr Wert auf wissenschaftspraktische Erfahrung legte. Ein erfahrenes Ratsmitglied der FDP musste weichen, was im NKR eine fachliche Lücke in einem Politikfeld mit erheblicher Regulierungsaktivität erzeugte. Der Staatsminister für Bürokratieabbau änderte 2016 darüber hinaus die Praxis, dass der NKR-Vorsitzende von Amts wegen an den Staatssekretärsrunden teilnimmt. Eine Einladung erfolgt nun nur noch für einzelne Themen, zu denen der NKR vortragen soll. Allerdings fiel dies insofern kaum mehr ins Gewicht, als der Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau in der zweiten Hälfte der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags nur noch äußerst selten zusammentraf.

*Gleichbleibendes Mandat*

Die Arbeit des NKR in seiner dritten Amtszeit ab 2016 unterscheidet sich nicht wesentlich von der Zeit nach der Mandatserweiterung 2011, da Mandat und Auftrag unverändert blieben und die Zusammensetzung nur kleineren Veränderungen unterworfen war. Der Rat konzentriert sich auf eine professionelle Sacharbeit im Hinblick auf die Ex-ante-Überprüfung der Kostenfolgen sowie seine zentralen Forderungen im Bereich bessere Rechtsetzung und Verwaltungsmodernisierung.

Mit Blick auf die Ex-ante-Darstellung der Kostenfolgen erreichte die Bundesregierung 2017/18 ein Niveau, das der NKR als international einzigartig bezeichnet (Nationaler Normenkontrollrat 2018a). Er bescheinigt in seinem Jahresbericht 2018, dass „keine wichtige Regelung […] ins Kabinett [geht], ohne dass die damit verbundenen Kosten erkennbar sind" (ebd., S. 8). Im Berichtszeitraum 2018/19 hat der NKR zudem nur in zehn Prozent der Fälle einen negative Stellungnahme abgegeben (Nationaler Normenkontrollrat 2019c). Diese Bilanz kann man auch als Nachweis darüber interpretieren, dass der NKR seinen Auftrag erfolgreich ausfüllt. In den zwölf Jahren seiner Existenz scheint er es geschafft zu haben, dass auf dem Gesetzesvorblatt nicht mehr mehrheitlich „Kosten: keine" steht, sondern, dass dieser Punkt von den Ressorts heute in aller Regel mit Zahlen hinterlegt wird. Mit der Herstellung von Kostentransparenz für die Entscheidungsträger in Regierung und Parlament ist ein wesentlicher Aspekt des politischen Ziels, die Rechtsetzung nachhaltig zu verbessern, erreicht. Allerdings besteht nun sicherlich auch die Gefahr, dass die Entscheidungsträger aufhören, die Plausibilität und Vollständigkeit der angegebenen Kosten zu hinterfragen. Die Stellungnahmen des NKR, die zumindest im Parlament bisher kaum Reso-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nanz erhielten, könnten an Bedeutung weiter verlieren. Der NKR bemängelt außerdem, dass Gesetzentwürfe zunehmend mit verkürzten Fristen abgestimmt werden und eine hochwertige Folgenabschätzung dadurch umso schwieriger wird (Nationaler Normenkontrollrat 2019c, S. 31–32). Es ist somit angesichts einer formalen „Aufgabenerfüllung" durch die Bundesregierung heute mehr denn je erforderlich, dass der NKR seine Kommunikationswege in die Ministerialverwaltung vor allem auch auf politischer Ebene pflegt, um die Qualität der vorgenommenen Kostenrechnungen bereits vor ihrer Veröffentlichung sicherzustellen.

*Neue Ziele*

Aus Sicht des NKR ist dennoch von einem Kulturwandel nicht zu sprechen, da er die Herstellung von Kostentransparenz nur als einen Teil der Aufgabe im Bereich bessere Rechtsetzung sieht. Solange der Kenntnis über die Kosten noch kein Nachdenken über alternative Regulierungsmöglichkeiten folge, habe die Transparenz ihren Zweck noch nicht erfüllt. Der Rat kritisiert deshalb seit ein paar Jahren vermehrt, dass auf dem Gesetzesvorblatt zu oft „Alternativen: Keine" zu lesen sei und sich die Ressorts zu wenige Gedanken über bürokratieärmere Umsetzungsvarianten machen. In diesem Sinne tritt er immer vehementer für ein Vorgehen nach der Formel „Erst der Inhalt, dann die Paragrafen" ein (Nationaler Normenkontrollrat 2019c). Er fordert eine weitreichende Veränderung der deutschen Gesetzgebungskultur hin zu mehr Offenheit in der Lösungssuche am Beginn eines Regulierungsvorhabens. Zur Auswahl der besten Handlungsalternative soll unter anderem eine verbesserte Einbindung der umsetzenden staatlichen Ebenen sowie von Betrieben und weiteren Regelungsadressaten beitragen (ebd., S. 35). Im Herbst 2019 will er dazu im Rahmen eines Gutachtens konkrete Vorschläge vorlegen. Hierzu hatte der NKR bereits 2017 gemeinsam mit Kommunen, Landesverwaltungen und dem statistischen Bundesamt ein Beteiligungsverfahren zur ebenenübergreifenden Ermittlung des Vollzugsaufwands erarbeitet, auf dessen Piloteinführung durch die Bundesregierung er seither drängt (Nationaler Normenkontrollrat 2017b).

Auch in der dritten Amtszeit interpretiert der NKR seine Rolle ausdehnend. So hat er sich 2018 intensiv mit den Verzögerungen und strukturellen Schwierigkeiten in Planungs- und Genehmigungsverfahren für große Infrastrukturprojekte beschäftigt und ein Jahresgutachten zu Möglichkeiten beschleunigter Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit vergeben (Ewer 2018). Damit behandelte er zum ersten Mal Entbürokratisierungspotentiale auf dem Gebiet der Justiz, die bisher zwischen dem Bundesministerium der Justiz, der Regierungszentrale und dem NKR als außerhalb des Arbeitsbe-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

reichs des NKR liegend galten (NKR-B). Auch sieht er sich weiterhin als Vermittler zwischen Bundesregierung und Normadressaten und Impulsgeber für normspezifische Bürokratieabbaupotentiale. Prominent veranstaltete der NKR 2018 eine Diskussionsrunde mit Vertretern der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft sowie Vertretern kleinerer Handwerksbetriebe und Start-ups, bei der es um den Belastungsabbau in konkreten Unternehmenssituationen ging.

Vor allem aber betätigt sich der NKR stark auf dem Gebiet der digitalen Verwaltung, wo er nicht nur gefragter Gesprächspartner bei einer wachsenden Zahl öffentlicher Veranstaltungen ist, sondern sich vor allem durch eine überdurchschnittliche fachliche Durchdringung der technischen wie politischen Komplexität des Themas als Vordenker und Ratgeber auszeichnet. Erneut verbleibt er nicht im Passiven, sondern fordert die Umsetzung der eingeleiteten und geplanten Maßnahmen durch die Bundesregierung ein, indem er die Fortschritte seit 2018 in einem halbjährlichen Monitoringbericht begleitet und bewertet (Nationaler Normenkontrollrat 2019a, 2019b, 2018b). Dabei entstand keine Konkurrenzsituation zum 2018 eingerichteten Digitalrat der Bundesregierung, der den Blick auf die digitale Transformation breiter Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche legt und auch personell keine vergleichbare verwaltungspolitische Expertise bietet.

*Ausblick*

Auch wenn Kontinuität und Facharbeit in der dritten Amtszeit im Vordergrund stehen, sind spätestens zur vierten Amtszeit ab dem Jahr 2021 Veränderungen denkbar. Stark verbunden ist diese Vermutung mit dem angekündigten Ende der Kanzlerschaft Angela Merkels zur nächsten Bundestagswahl, die (spätestens) im Herbst 2021 stattfinden wird. Kontinuität und Wachstum des NKR sind mit der Kanzlerschaft Angela Merkels stark verbunden, da sie nicht nur seine Einsetzung 2006 und die Mandatserweiterung 2011 mit verantwortete, sondern auch die Ausdehnung seines formalen wie materiellen Leistungsspektrums tolerierte und in Teilen sogar förderte. Nicht zuletzt berief sie Dr. Johannes Ludewig dreimal zum Ratsvorsitzenden und pflegte mit ihm einen kontinuierlichen und guten Austausch. Da zeitgleich mit der Bundestagswahl 2021 auch die Neuberufung des Ratsmitglieder für die vierte Amtszeit des NKR ansteht, ist es möglich, dass eine neue Regierungsspitze, oder gar eine neue Regierungskoalition den Rat personell anders aufstellen wird. Bei einer Beteiligung der Partei Die Linke an der nächsten Bundesregierung, dürfte die Partei erstmals Anspruch auf einen Vertreter im Gremium erheben. Denkbar sind aber auch strukturelle Veränderung wie die Besetzung durch den Deutschen Bundestag, falls FDP

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Grüne in die Lage kommen, eine ihrer traditionellen Forderungen mit Blick auf den NKR umzusetzen. Des Weiteren könnte neben den Folgekosten auch eine Quantifizierung des Nutzens stärker eingefordert werden. Hierbei handelt es sich um eine Forderung des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamts (Umweltbundesamt 2015; NKR-J), die vor allem bei grüner Regierungsbeteiligung stärker in den Fokus gerückt werden könnte.

### *2.1.4. Zusammenfassung*

*„Niederländisches Modell" erzeugt europäischen „Entbürokratisierungsboom".*

Dass die Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung ab dem Jahr 2000 auch in Deutschland allmählich durch eine neue Brille betrachtet wurde, hat maßgeblich mit den Entwicklungen in den Niederlanden zu tun. Die Neuerfindung und konsequente Anwendung einer objektiven Messmethodik für Bürokratieaufwände zeigte dort die ersten nachweislichen Erfolge bei der Erreichung eines ausgelobten Abbauziels von 25 Prozent, und mit dafür verantwortlich war nach allgemeiner Ansicht das unabhängige Kontrollgremium Actal. Nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Ländern wie vor allem dem Vereinigten Königreich, entwickelte sich auf der Basis dieser neuen Erfahrungen ein regelrechter „Entbürokratisierungsboom", der von niederländischer Seite erheblich unterstützt wurde (Wegrich 2007, S. 15): „Dutch bureaucrats spend considerable time and energy in travelling across Europe to convince governments of the virtues of the model" (ebd., S. 13).

*Mit dem Regierungswechsel entsteht ein Window of Opportunity.*

Der neue Ansatz der obligatorischen Ex-ante-Schätzung von Bürokratiekosten, der zentralen Koordination von Maßnahmen zum Bürokratieabbau durch eine Einheit im Bundeskanzleramt und schließlich die Einrichtung eines unabhängigen Kontrollgremiums stellten für Deutschland eine wesentliche Abkehr von bisherigen Bemühungen um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung dar, die allein mit dem Anstieg des Problemdruck für die Politik durch eine wachsende Unzufriedenheit vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen nicht zu erklären ist (Jantz 2008, S. 9–14). Vielmehr bedurfte es der niederländischen Innovationen und deren Vermittlung durch eine große überparteiliche Politikberatung, damit die Parteien das Thema mit neuem Elan angehen konnten. Das Ergebnis der Bundestagswahl 2005 machte es erforderlich, dass die neue Regierung aus CDU, CSU und SPD verteilungspolitische Forderungen mit Erleichterungen für die

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wirtschaft verbinden musste, ohne dafür neue Fördertöpfe oder eine Verringerung der finanziellen Abgabelast vorzusehen. Diese sich auftuende Möglichkeit nutzten CDU-Politiker um den damaligen Fraktionsgeschäftsführer Norbert Röttgen und verankerten die „Einsetzung eines unabhängigen Gremiums […] zur Überprüfung u.a. der Gesetzesinitiativen […] auf […] die damit verbundenen bürokratischen Kosten“[77] im Koalitionsvertrag (Jantz 2008, S. 5). Mit dem Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“, dem NKR-Gesetz, einer Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 44 GGO) und dem Beschluss eines 25-Prozent-Abbauziels setzte die CDU-geführte Bundesregierung im Folgejahr zielgerichtet die oben genannten Änderungen um. Weitestgehend wurden die niederländischen Strukturen und Praktiken übernommen. Jedoch entschied man sich, dem NKR durch Gesetz einen parlamentarischen Auftrag zu erteilen.

*Es ist ein schmaler Grat zwischen unterschiedlichen Erwartungen.*

Die Euphorie über den unverhofften Reformeifer zugunsten des Bürokratieabbaus, die im Kanzleramt und der CDU/CSU-Fraktion entstanden sein mag, teilten jedoch nicht alle. Gerade die Einrichtung eines Überprüfungsgremiums weckte bei den Wirtschaftsvertretern Erinnerungen daran, dass Vorgängerorganisationen wenig spürbare Veränderungen gebracht hatten (NKR-D&E). Im linken Parteienspektrum, zu dem auch die Regierungspartei SPD gehörte, herrschte wiederum Unsicherheit darüber, wie die Arbeit dieses Gremiums sich auf die Durchsetzung von politischen Vorhaben auswirken würde und ob mit seiner Hilfe nicht auch materielle Gesetzesänderungen zugunsten der Wirtschaft durchgesetzt werden könnten. Zuletzt war völlig unklar, wie sich die Ressorts verhalten würden, die sich erstmals einem im Gesetzgebungsprozess zu beteiligenden Gremium gegenübersahen, das über eine gesetzliche Verankerung verfügte. Unter den Umständen derart unbekannten Terrains kam der Besetzung des Rates durch die Bundesregierung große Bedeutung zu, da für die Akzeptanz entscheidend war, wie das Gremium seinen am Ende relativ „offenen“[78] Auftrag ausfüllen würde.

77 Abschn. 9.1., S. 75 Koalitionsvertrag von 2005.

78 Dr. Rainer Wend, MdB.: „Am Ende verstehe ich das Gesetz, das wir heute beschließen, als den Beginn eines offenen Prozesses“, Stenographisches Protokoll 16/37 des Deutschen Bundestags vom 1.6.2006.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Methodik und Definitionsfragen stehen im Zentrum.*

Der Bürokratiekostenbegriff im ersten NKR-Gesetz von 2006 war eng gefasst. Prüfen konnte der Rat damals lediglich die „in Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehenden Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu ermitteln" (§ 2, Abs. 1 NKR-Gesetz von 2006). Das Gesetz schrieb dem Rat und den Ressorts darüber hinaus vor, den Messungen grundsätzlich die „international anerkannten Regeln zur Anwendung des Standardkostenmodells zugrunde zu legen" (§ 2, Abs. 2). Dennoch gab es Interpretationsspielräume, die zu Auseinandersetzungen mit den Ressorts führten. So gab immer wieder die Frage Anlass zum Anstoß, ob eine Regelung als Informationspflicht anzusehen sei oder nicht. Im Sinne des Transparenzziels war der NKR stets zu weiteren Interpretationen geneigt als die Ressorts, die zur Erreichung des 25-Prozent-Abbauziels für jeden Kostenpunkt eine interne Verrechnungsoption finden mussten. Als hilfreich erwies sich in dieser Gemengelage, dass das Statistische Bundesamt im Zuge der Bestandsmessung parallel eine erhebliche methodische Expertise aufbaute, denn so konnten sich die Beteiligten mit einem ‚neutralem' Dritten auf Lösungen einigen, die in weiteren Ex-ante-Prüfungen als Präzedenzfälle dienen konnte.

*„Depolitisierter Ansatz" schafft Vertrauen.*

Dennoch, so empfanden es die Ratsmitglieder am Ende ihrer ersten Amtszeit, habe man mit den Ressorts im Laufe der Zeit einen respektvollen Arbeitsmodus gefunden (NKR-P 2012). Dieser beruhte darauf, dass der NKR seine Beurteilungen klar von der politischen Entscheidungsbefugnis der Ministerien abgrenzte und außerdem darauf verzichtete, die Öffentlichkeit auf kritische Urteile gesondert aufmerksam zu machen (NKR-P 2012). Auf der Arbeitsebene pflegte das Sekretariat des NKR einen aufsuchenden, informellen und kooperativen Arbeitsstil mit den Ministerien (NKR-I). Das entstandene Vertrauen machte es möglich, dass der NKR in der Sache als durchsetzungsstarker Verhandlungspartner auftreten konnte und dies auch tat. Mit dieser Strategie des „depolitisierten Ansatzes" vermochte der NKR in den ersten Jahren, die Routinen in der Ministerialbürokratie aufzugreifen und insoweit aufzubrechen, als diese den Normenkontrollrat zwar einerseits nicht vereinnahmen konnten, aber auch andererseits nicht empfindlich durch ihn gestört wurden.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Programm und Struktur sind effektiv.*

Da als Ergebnis der Überprüfung durch den NKR der Bürokratieabbau nicht mehr anhand von subjektiven Eindrücken beurteilt werden konnte, sondern die Leistungen der Ministerien quantitativ belegbar wurden, kam die interessierte Öffentlichkeit nicht umhin, den Erfolg des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" der Bundesregierung anzuerkennen. Die Tatsache, dass die Bundesregierung es gemeinsam mit dem NKR geschafft hatte, zahlreiche Wirtschaftsverbände, Kammern, Vertreter der Landes- und kommunalen Ebene sowie Selbstverwaltungsträger in Arbeitsgruppen, Pilotprojekten und zur Qualitätssicherung an den Bemühungen um das 25-Prozent-Abbauziel zu beteiligen, führten 2011 zu einer breiten Zufriedenheit der Betroffenen mit den fünf Jahre zuvor aufgesetzten Strukturen, in denen der NKR eine wichtige Rolle spielte.

*Erfüllungsaufwand ist die logische Fortsetzung.*

Die Erweiterung des NKR-Mandats von 2011 ging darauf zurück, dass der NKR selbst seit 2007 für eine Ausweitung der Gesetzeskostenprüfung auf weitere Kosten- und Adressatengruppen geworben hatte. Er schloss damit an die politische Diskussion bei der Mandatsentwicklung 2006 an und nahm eine damals von der liberalen Partei erhobene Forderungen wieder auf, auch sonstige Erfüllungskosten von Regulierung in die Prüfung einzubeziehen und mit Bürgern und der Verwaltung weitere betroffene Regelungsadressaten in den Blick zu nehmen (Nationaler Normenkontrollrat 2007). Da er in den ersten Amtsjahren bewiesen hatte, dass er die Begrenzung seines Auftrags auf die messbaren Gesetzesfolgen akzeptierte und das politische Ziel von Gesetzen nicht kommentierte, konnte er mit einer starken Stimme für die Ausweitung des politischen Ziels Bürokratieabbau sprechen. Zumal wissenschaftliche Studien und eine Untersuchung der OECD die Vermutung untermauerten, dass die Begrenzung des Blicks lediglich auf Informations-, Statistik und Berichtspflichten die Entbürokratisierung an ihre Grenzen bringen könnten.

*Schwarz-Gelb baut die Bemühungen aus.*

2010 äußerte vor allem die Wirtschaft, dass die Erfolge auf dem Weg zum 25-Prozent-Abbauziel für die einzelnen Unternehmen kaum spürbar seien. Hinzu kam, dass die Ministerien mit den fruchtbarsten Abbaumaßnahmen das Ziel noch immer nicht erreicht hatten und es daher neuer Anstrengungen bedurfte. Dies veranlasste 2009 die FDP und den Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages dazu, den Bereich der einzubeziehenden Kosten

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auszuweiten. Das gute Ergebnis von Union und FDP bei der Bundestagswahl 2009 und der erneute Regierungsauftrag an Angela Merkel – nun zusammen mit der FDP – gaben den Anstoß, sich als bürgerlich-liberale Koalition zur Erreichung des 25 Prozentziels als Netto-Abbauziel sowie zu einer Ausweitung des NKR-Mandats zu bekennen.

*Der Rat prägt die Bürokratieabbaupolitik der Bundesregierung.*

Während die im Bundestag viel diskutierte Frage des Zuweisungsrecht der Parlamentskammern an den NKR in der Praxis ab 2011 kaum mehr eine Rolle spielte, war es neben der Erweiterung des Prüfauftrags auf den gesamten Erfüllungsaufwand vor allem die Aufnahme der sog. Kann-Prüffragen in § 4 Abs. 2 NKRG, die die Prüftätigkeit des NKR bestimmte. Im Rahmen dieser Mandatserweiterung verbreiterte der Rat zwischen 2011 und 2016 sukzessive seinen Prüfkatalog. Gleichzeitig bemühte er sich darum, dass die Bundesregierung sich zu wesentlichen Instrumenten der besseren Rechtsetzung bekannte: Die Fortführung und Ergänzung der Regierungsprogramme für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung um Elemente wie das systematische Evaluationsverfahren, EU-Ex-ante-Prüfung, die Einhaltung des OI-OO-Prinzips und weitere gehen auf Vorschläge und Vorarbeiten des NKR zurück. So etablierte er sich zum Ideengeber für bessere Rechtsetzung und Treiber der Bürokratieabbaupolitik der deutschen Bundesregierung. Parallel dazu nutzte er seinen budgetären Spielraum und das Momentum der Flüchtlingskrise 2015, um sich mit dem Thema E-Government auch Verwaltungsvollzugsfragen zu widmen und sich neben der Gesetzgebung auch in der Vereinfachung des Verwaltungsvollzug zu profilieren. Der Rat betätigt sich gegen Ende der zweiten Amtszeit also nicht mehr nur als unparteiischer Kontrolleur der Kostensenkungsbemühungen der Bundesregierung, sondern übernahm zunehmend Aufgaben eines Politikberaters und Innovators.

Die Bundestagswahl 2013 und der Wechsel von einer bürgerlich-liberalen Regierungskoalition auf ein Bündnis der großen Parteien der Mitte hatte wenig Auswirkungen auf die Arbeit des NKR. Die Regierungsspitze, in Person von Kanzlerin Angela Merkel (CDU) und Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD), ließ den NKR als Motor der Entbürokratisierungspolitik und der besseren Rechtsetzung gewähren und nahm seine Ideen in ihre eigene Programmatik auf. Wie etwa bei der Einführung der Bürokratiebremse 2015 nutzten die beiden Parteichefs eine Idee des NKR sogar dazu, gewissermaßen handstreichartig ein politisches Ziel durchzusetzen, das in den zuständigen Entscheidungsgremien innerhalb der Bundesregierung womöglich auf Widerstand der Ressorts gestoßen wäre. Auch das zunehmende Engagement in der Begutachtung der Verwaltungsdigitalisierung und in der Entwicklung

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

von Problemlösungsstrategien im Flüchtlingsmanagement weckte in der Bundesregierung keinen offenen Widerspruch, da der Rat eine politische Instrumentalisierung der Ergebnisse nicht beförderte. Er beschränkte sich darauf, maßvolle Kritik im Rahmen von Publikationen und öffentlichen Veranstaltungen zu äußern und die Rolle eines Querdenkers und Innovators mit Inneneinsichten einzunehmen.

*Heute ist der Rat kaum umstritten.*

Trotz kleinerer begrenzender Entscheidungen durch die Bundesregierung in 2016 hat der Rat es in seiner zweiten Amtszeit geschafft, dass die Betrachtung von Folgekosten in den Ressorts mittlerweile breit akzeptiert ist und in die gängigen Praktiken Eingang gefunden hat. Auch als Ideengeber bei der besseren Rechtsetzung und Querdenker bei Vollzugsproblematiken stößt der NKR bei den Beteiligten auf Akzeptanz und Anerkennung und erhält breiten Zuspruch aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Da das gesetzliche Mandat des NKR zeitlich nicht begrenzt ist, sind seine Phasen oder Entwicklungsstufen weniger als bei den anderen Räten von Mandatsänderungen geprägt. Auch die weitgehende personelle Kontinuität vor allem beim Vorsitzenden sorgte dafür, dass die dritte Amtszeit des NKR sich nur unwesentlich von der Zeit nach 2011 unterscheidet. Die Erweiterung des Prüfgegenstands auf den gesamten Erfüllungsaufwand im Mandat von 2011 hat sich nach Ansicht aller Beteiligten bewährt und wurde bis 2016 von den Ministerien zunehmend routiniert abgearbeitet. Dazu gehören unterschiedliche Ansichten zwischen NKR und Ressorts über die Definition des Erfüllungsaufwandes in konkreten Gesetzesvorhaben, die mithilfe des Statistischen Bundesamts, der Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und gelegentlich auf politischer Ebene gelöst werden müssen. Im Wesentlichen konzentriert sich der Rat seit 2016 auf eine professionelle Sacharbeit im Bereich der Ex-ante-Überprüfung von Erfüllungsaufwänden und treibt nebenbei übergeordnete Themen im Bereich der Besseren Rechtsetzung und der Verwaltungsmodernisierung voran. Politische Auseinandersetzungen mit der Bundesregierung oder einem Bundesministerium konnten weitgehend vermieden werden, auch weil die Bundesregierung ihre Bemühungen in diesen Bereichen und besonders bei der Digitalisierung der Verwaltung kontinuierlich weiterverfolgt.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Wandel erscheint aber denkbar.*

Einen politischen Umbruch, auch für das Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung könnte das Ende der Kanzlerschaft Angela Merkels spätestens im Jahr 2021 mit sich bringen. Die Entwicklungsgeschichte des Rats ist eng mit dieser Kanzlerschaft verbunden, vor allem weil diese eine personelle Kontinuität und ein durchaus vertrautes Verhältnis des Ratsvorsitzenden mit der Regierungsspitze ermöglichte. Da das Mandat der amtierenden Ratsmitglieder im Herbst 2021 ausläuft, in dem spätestens auch die nächste Bundestagswahl stattfindet, ist es denkbar, dass eine neue Bundesregierung das Gremium neu besetzen wird. Sollte die Bundesregierung eine neue parteipolitische Zusammensetzung haben, ist darüber hinaus eine Veränderung des Mandats mit neuen Schwerpunkten etwa auf einer Nutzenberechnung oder Nachhaltigkeitsprüfung denkbar.

### *2.2. Arbeitsweise*

#### *2.2.1. Leistungsspektrum*

*Ex-ante-Prüfverfahren: Begleiter im gesamten Policy-Prozess*

Der Auftragsschwerpunkt des NKR liegt darin, die Bundesregierung bei der Ermittlung der Folgekosten ihrer Regelungsvorhaben für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zu beraten und zu kontrollieren sowie den Bundeskanzler jährlich über die Entwicklung der Gesamtfolgekosten zu unterrichten (§ 1, Abs. 2 und § 4 Abs. 4 NKRG). Die Überprüfung der Gesetzesfolgenabschätzung durch den NKR erstreckt sich auf alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung, umfasst also gesetzliche wie untergesetzliche Normen, betrifft alle Politikfelder und verzichtet auf Bagatellgrenzen bei den errechneten Folgekosten. Der NKR prüft insbesondere, ob die Berechnung des Erfüllungsaufwands[79] neuer Regelungen für Bürger, Wirtschaft und Öffentliche Verwaltung methodengerecht durchgeführt und nachvollziehbar dargestellt wurde (§ 1, Abs. 3 NKRG). Kosten, die der Wirtschaft etwa aus Gebühren

79 Zur Definition NKRG vom 16. März 2011: § 2 (1) Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen. (2) Teil des Erfüllungsaufwandes sind auch die Bürokratiekosten. Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - cc by

entstehen, gelten als „weitere Kosten“ und sind ebenfalls Gegenstand von Darstellung und Kontrolle.

Der NKR unterstützt die Ressorts bei der Kostenschätzung, indem er sie zur Anwendung der verbindlichen und einheitlichen Methodik des Standardkostenmodells berät. Er hat dazu nicht nur einen Leitfaden entwickelt und führt gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau (GBÜ)[80] Schulungen durch, sondern steht in Person des fachlich zuständigen Referenten im Sekretariat den Rechtsetzungsreferenten in den Ressorts für eine Beratung am spezifischen Regulierungsvorhaben zur Verfügung. Um mit seinem Beratungsangebot eine möglichst große Wirkung zu erzielen, bemüht sich der NKR darum, von den Rechtsetzungsreferaten bereits einige Zeit vor der Ressortabstimmung eines Regelungsentwurfs konsultiert zu werden (NKR-G, H& M). Wenn die Ressorts zur fallspezifischen Ermittlung von Zeitaufwand und Kosten Hilfe benötigen, kann der NKR sie an das Statistische Bundesamt verweisen, das mit seinem Datenbestand oder durch kurzfristige zielgerichtete Datenerhebung wesentlich zur Qualitätssicherung der Kostenberechnungen beiträgt (NKR-N). Indem der NKR ebenfalls auf das Statistische Bundesamt zurückgreifen kann, erhält er zusätzlich zur methodischen Expertise im Sekretariat und zur Fachkompetenz seiner Mitglieder eine belastbare empirische Grundlage, um Zweifel an den Kostenschätzungen eines Gesetzgebungsvorhabens zu formulieren. Darüber hinaus ist es ihm erlaubt, zum Zeitpunkt der Bundestagsberatungen über einen Gesetzentwurf eine öffentliche Anhörung mit Wirtschaftsvertretern, Wissenschaftlern und anderen Experten durchzuführen, um die Kostenschätzungen der Ressorts zu validieren oder, wenn diese zur Ausschussabstimmung nachgereicht werden sollen, zu unterstützen oder – in seltenen Fällen – um dem Bundestag überhaupt eine Datengrundlage zur Verfügung zu stellen. Anders als das britische RPC, das seine Zuständigkeit auf das den Gesetzentwurf begleitende Impact Assessment beschränkt sieht, widmet sich der NKR auch dem Regelungstext selbst und sucht nach Optimierungsmöglichkeiten. Der NKR berät die Ressorts durchaus zu materiellen Regelungsalternativen, also zu der Frage, ob ein politisches Ziel mit weniger Aufwand für die Regelungsadressaten erreicht werden könnte.

In seinem jährlichen Bericht führt der NKR den von der gesamten Bundesregierung erzeugten jährlichen Erfüllungsaufwand auf und geht dabei auf die Entwicklung im Berichtszeitraum und seit Beginn der Schätzung des Erfüllungsaufwands im Jahr 2011 ein. Mit der Transparenz im „Monitor Erfüllungsaufwand“ lässt sich die Regierung zur Rechenschaft ziehen und ent-

80 Heute ist die Stabstelle im Bundeskanzleramt im Referat 613 angesiedelt.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

steht eine Beurteilungsgrundlage, inwiefern die Regierung die selbstgesteckten Ziele erreicht hat. Besondere Bedeutung kommt dem Monitoring durch den NKR zu, wenn die Bundesregierung diese Ziele explizit formuliert und darauf ausgerichtet hat, bestimmte Einsparungen in einem festgelegten Zeitraum zu erreichen. So überwachte der NKR die Einhaltung des 25-Prozent-Abbauziels für Bürokratiekosten zwischen 2006 und 2011 und veröffentlicht noch immer jährlich den sog. Bürokratiekosten-Index, mit dem das Statistische Bundesamt die Fortentwicklung dieser Kosten seit der Bestandsmessung im Jahr 2006 nachverfolgt. Darüber hinaus trägt der Rat seit 2015 mithilfe des „One-in-one-out"-Monitors dazu bei, dass ein Mehr an jährlichem Erfüllungsaufwand ebenfalls transparent wird und spätestens bis zum Ende einer Legislaturperiode durch eine Entlastung in gleicher Höhe ausgeglichen wird (OIOO-Prinzip für die Wirtschaft).

*Bessere Rechtsetzung: Ideengeber, Berater und Kontrolleur*

Mit der Mandatserweiterung 2011 beabsichtigte der Bundestag, dass der NKR „nicht mehr nur dem Bürokratieabbau dient, sondern auch der besseren Rechtsetzung" (Gesetzentwurf NKRG-Änderungsgesetz vom 8.6.2010, BT-Drs. 17/1954). Folglich kann der NKR seit 2011 im Ex-ante-Verfahren auch zu Aspekten guter Rechtsetzungspraxis Stellung beziehen (§ 4, Abs. 2 NKRG): zur verständlichen Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit einer Regelung, zu den Erwägungen über andere Lösungsmöglichkeiten (Regelungsalternativen), zu Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung, zu den Ausführungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung und schließlich zur Frage, inwieweit im Falle der Umsetzung von Richtlinien oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden (Vermeiden von sog. „gold plating"). Daraus und aus seinem Auftrag, die Bundesregierung bei der „Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu unterstützen" (§ 1, Abs. 2 NKRG), leitet der NKR nicht nur eine sachlich erweiterte Rolle als Kontrolleur, Berater und Beobachter der Bemühungen der Bundesregierung ab, sondern versteht sich vielmehr auch als programmatischer *Ideengeber*. Wesentliche Komponenten der Regierungspolitik im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung gehen tatsächlich auf Empfehlungen und die konzeptionelle Vorarbeit des NKR zurück. Der NKR betätigt sich als Vermittler von *best practices* aus EU-Nachbarländern, als Innovator bei auftauchenden Herausforderungen und Initiator von Pilotprojekten. Indem er immer auch versucht, weitere Fürsprecher für seine Ideen etwa in der Wirtschaft zu finden und ein enges Netzwerk zur gemeinsamen Ideenentwick-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lung pflegt, kann er zusammenfassend als der wichtigste Promotor für bessere Rechtsetzung innerhalb und im Umfeld der Bundesregierung beschrieben werden (NKR-L). Das EU-Ex-ante-Verfahren, der KMU-Test, Evaluierungen und vor allem das OIOO-Prinzip gehen auf Initiativen des NKR zurück (NKR-A&H).

Einmal eingeführt fällt ihm dann auch ganz mandatsgemäß die Aufgabe zu, die Bundesregierung bei der Umsetzung dieser Maßnahmen zu unterstützen und zu kontrollieren. Mit Blick auf das Instrument der Evaluierung etwa sieht ein Beschluss des Staatssekretärsausschusses von Januar 2013 vor, dass alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung mit einem erwarteten jährlichen Erfüllungsaufwands von mindestens einer Million Euro nach drei bis fünf Jahren systematisch evaluiert werden müssen.[81] Um die Qualität der Evaluierungen bereits vor Verabschiedung der Regelung abzusichern, stellt der NKR im Ex-ante-Verfahren fest, ob die Evaluierungsklauseln im Regierungsentwurf Angaben zum Regulierungsziel, zu Indikatoren und zu möglichen Datenquellen enthalten (der sog. „Evaluierungs-Dreiklang"). Der NKR *berät* die Ressorts, wie sie die Voraussetzungen einer Evaluation im Entwurfsstadium so definieren können, dass die Datenerhebung nach Inkrafttreten rasch geplant und begonnen werden kann. Im Jahr 2016 hat der Rat ein sog. Phasenmodell für eine gute Evaluierung entwickelt und den Ministerien zur Verfügung gestellt. Bei der Evaluierung selbst ist der Rat Ex-post beteiligt. Berichte über durchgeführte Evaluierungen werden von ihm begutachtet und die aggregierten Ergebnisse im Jahresbericht dokumentiert.

In jüngster Zeit konzentriert sich der NKR auf die Auswirkungen der herrschenden Gesetzgebungskultur auf die Vollzugs- und E-Government-Tauglichkeit von Regelungen. In seinen Publikationen und Jahresberichten taucht vermehrt die Forderung nach einer Veränderung des Politikformulierungsprozesses hin zum Prinzip „Erst der Inhalt, dann die Paragrafen" auf (Nationaler Normenkontrollrat 2017a, 2018a, 2019c). Um dieser sehr weitreichenden Forderung in Richtung einer stärkeren Auseinandersetzung mit Zweck, Wirkmodell, Verwaltungsverfahren und Wirkungskontrolle vor der Formulierung des entsprechenden Regelungsentwurfes Nachdruck zu verleihen, nimmt er zunehmend sein Recht in Anspruch, auf die Benennung von Regelungsalternativen in den Entwürfen einzugehen. Mit Blick auf die bessere Rechtsetzung zeigt sich also ebenso wie beim Erfüllungsaufwand das Handlungsprinzip des NKR, seinen selbst hergeleiteten Beratungsauf-

81 Kabinettsbeschluss vom 28. März 2012, zuletzt abgerufen am 1.5.2019 unter https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau/das-programm-im-ueberblick-468602.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

trag mit seinem gesetzlich geregelten Kontrollmandat zu verknüpfen und den Maßnahmen bei ihrer Umsetzung Nachdruck zu verleihen.

*Bürokratieabbau im Regelbestand: Ideengeber und Koordinator für Einzelprojekte und Übergreifendes*

Ein weiterer fachlicher Schwerpunkt der NKR-Tätigkeit umfasst den Bürokratieabbau im Rechtsbestand. Hierzu führte er zwischen 2010 und 2016 gemeinsam mit der Bundesregierung, dem Statistischen Bundesamt und interessierten Ländern eine Reihe von sog. „Einfacher zu …"-Projekten durch. Im Rahmen dieser Projekte, die sich etwa mit Anträgen zum Studierenden-BAföG, Wohngeld oder Elterngeld befassten, wurden bestehende gesetzliche Regelungen auf ihre effiziente Ausgestaltung und Umsetzung hin untersucht. Die Belastungen einerseits für die Vollzugsbehörde, andererseits für den Antragsteller konnten mithilfe der Methodik zur Messung von Bürokratiekosten bzw. Erfüllungsaufwand sichtbar gemacht und Vereinfachungsvorschläge entwickelt werden. Mit weiteren Projekten dieser Art reagierte der NKR auf Eingaben aus der Unternehmerschaft (Fälligkeit von Sozialversicherungsbeiträgen, 2016) oder die besondere Betroffenheit von Berufsgruppen (Arzt- und Zahnarztpraxen, 2015).

Da der NKR den Anspruch erhebt, Problemen „auf den Grund zu gehen" (NKR-H), stößt er auch auf Situationen, in denen ein Großteil des Verwaltungsaufwands erst im Rahmen des Regelungsvollzugs entsteht. Angesichts der Tatsache, dass der überwiegende Teil des Bundesrechts auf den darunter liegenden staatlichen Ebene umgesetzt wird, bemüht sich der Rat um die rechtzeitige Beteiligung von Ländern und Kommunen an der Konzeptionierung von Regelungsvorhaben, damit der Gesetzesvollzug im Gesetzgebungsverfahren mitgedacht werden kann. Initiiert und begleitet durch den NKR entwickelten Vertreter der Bundesregierung, der Landesregierungen, kommunaler Spitzenverbände und des Statistischen Bundesamts ein „Verfahren zur ebenenübergreifenden Ermittlung des Vollzugsaufwands", dass durch ein elektronisches Werkzeug namens ERBEX[82] unterstützt wird.

*E-Government: Ermittler, Berater und Kontrolleur*

Ab 2015 widmete sich der NKR vor allem dem Bürokratieabbau durch technologische Optimierung. Der Rat sah es als Bestandteil seines Beratungsauftrags an, zu beleuchten, wie Verwaltungsverfahren durch ein wirksames E-

82 Kurzbeschreibung des Programms „Erfüllungsaufwand Berechnen EX-ante" vom Januar 2017 unter https://www-skm.destatis.de/webskm/misc/Kurzbeschreibung_ERBEX_Ressorts.pdf, zuletzt abgerufen am 1.5.2019.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Government, also unter Nutzung digitaler Technologien, zu vereinfachen sind und ihre Dauer verkürzt werden kann. Er nutzte dafür sein frei einsetzbares Budget, das er bereits vorher für größere Auftragsstudien zu verwenden pflegte. Seine Untersuchung zum Stand der Digitalisierung in der deutschen Verwaltung 2015 erzeugte ein breites Medieninteresse und diente auch innerhalb der Bundesregierung als Orientierungsgrundlage zur Bewertung des Status Quo. Das Folgegutachten 2016, welches im Auftrag des Rates konkrete Handlungserfordernisse und Gestaltungsoptionen aufzeigte, fand dann Verwendung in der Formulierung konkreter politischer Maßnahmen, die auf eine Verbesserung des Status Quo abzielten. Der Rat selbst transportierte seine Gutachten und Empfehlungen aktiv in die Regierung hinein. Er nutzte dazu neben formalen Kanälen wie die Vorstellung der Gutachten und die Übergabe des Jahresberichts an die Bundeskanzlerin auch informelle Wege, welchen den Ratsmitgliedern etwa über ihre parteipolitischen Netzwerke offen standen oder Ergebnis des langjährigen vertrauensbildenden Vorgehens des Rates und seiner Vorsitzenden waren (NKR-H). Ähnlich wie in anderen Themenbereichen sucht der NKR beim E-Government seinen Einfluss zu steigern, indem er in seinen Jahresberichten seit 2015 im Sinne eines Monitorings dezidiert auf die Fortschritte und die Umsetzung seiner Empfehlungen eingeht und damit die Bundesregierung gewissermaßen in die Pflicht nimmt, tätig zu werden. Seit 2018 veröffentlicht der Rat einen halbjährlichen Monitor Digitale Verwaltung (Nationaler Normenkontrollrat 2018b, 2019a, 2019b).

*Bürokratie aus staatlichen Strukturen: Querdenker*

In Zusammenhang mit den Erkenntnissen beim E-Government und angesichts der staatlichen Management-Herausforderungen bei der Bewältigung des Flüchtlingszustroms 2015 identifizierte der NKR zuletzt auch Governance-Fragen als Hemmnisse für Bürokratieabbau und thematisierte diese entsprechend. Mit seinen „Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“ leistete der Rat 2017 einen mutigen Debattenbeitrag zur Neu-Bewertung staatlicher Steuerungsstrukturen im Lichte ihrer limitierten Handlungsfähigkeit in Extremsituationen und ihrem Anpassungsbedarf an einen konsequent digital unterstützten Verwaltungsvollzug. Wenngleich das Engagement in dieser Frage im deutschen Föderalismus dem ‚Bohren eines (besonders) dicken Brettes‘ gleicht, haben die Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2016 gezeigt, dass es in seltenen Fällen doch Möglichkeitenfenster gibt, um fach- und ebenenübergreifende Verwaltungsprozesse zu verändern und zu verbindlichen

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vereinbarungen zwischen den staatlichen Ebenen zu kommen, mit denen die Digitalisierung der Verwaltung vorangetrieben wird (NKR-H).

Zusammenfassend kann man sagen, dass der NKR hinsichtlich seiner Handlungsfelder und Aufgabentypen ein maximales Leistungsspektrum anbietet. Auffällig ist die Vollständigkeit der Policy-Ebenen, auf denen er Entbürokratisierungspotentiale ermittelt und Verbesserungsideen unterbreitet: Inhalte, Prozesse und Strukturen politischer Steuerung sind Gegenstand seiner Empfehlungen. Hinzu tritt die Wahrnehmung einer Vielzahl von Aufgaben, die sich aus der Erfahrung speist, mit dem eigenen Handeln echten Mehrwert zu stiften. Der NKR begegnet Bedarfen an Sachstandsbeschreibung, Handlungsempfehlung, Koordinierung und politischer Planung, womit er sein Mandat weit auslegt. Seiner Kontrollaufgabe wird er gerecht, indem er nicht nur im Ex-ante-Verfahren prüft, sondern auch die Qualität weiterer Better Regulation-Instrumente beurteilt und im Sinne eines Monitorings langfristige Entwicklungen begleitet und transparent macht. Zusammenfassend und bildhaft ausgedrückt kann man davon sprechen, dass der NKR sowohl inhaltlich als auch funktional die gesamte Klaviatur der Politikberatung bespielt und damit heute zweifellos mehr leistet, als 2006 und 2011 von seinem parlamentarischen Auftraggeber vorgesehen war. Man kann beim NKR von einer multithematischen und multifunktionalen Organisation sprechen, die sich vergleichsweise frei und agil innerhalb der festen politischen und administrativen Strukturen der Bundesregierung bewegt.

### *2.2.2. Vorgehensweise*

#### *Negative Stellungnahme als Ultima Ratio*

Im Ex-ante-Verfahren setzt der NKR von Anfang an auf eine kooperative Zusammenarbeit mit den Ressorts. In der Überzeugung, dass eine Kabinettsbefassung mit unterschiedlichen Ansichten über eine Gesetzesfolgenabschätzung nur der letzte Ausweg sein solle, arbeitet der Rat auf das Ziel hin, negative Stellungnahmen zu vermeiden (NKR-I). Sobald die Ressorts dem NKR den Regelungsentwurf samt Gesetzesfolgenabschätzung zur Prüfung zuleiten, also spätestens zum Zeitpunkt der Ressortabstimmung, versucht er, Veränderungen, die er für notwendig erachtet, gemeinsam mit den Ressorts einzuarbeiten. Die Mitarbeiter im NKR-Sekretariat sind (wie die Räte) nach dem Berichterstatterprinzip als feste Ansprechpartner für einzelne Ministerien zuständig und sind dazu angehalten, ein dauerhaftes und vertrauliches Verhältnis zu den Ressorts zu etablieren und zu pflegen (NKR-I). So hofft der NKR, auf Arbeitsebene bereits im Rohentwurfsstadium in die Gesetzesvorhaben eingebunden zu werden und mithilfe informeller Kanäle Einfluss auf die Gesetzesfolgenabschätzung oder den Regelungsentwurf

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

selbst zu nehmen. Die Besonderheit im Kontakt mit den Ressorts – vor allem im Vergleich zu den anderen untersuchten Normenkontrollräten – stellt die Beteiligung der Ratsmitglieder an den informellen Verhandlungen dar: Findet das Sekretariat mit seinen Änderungsvorschlägen auf Arbeitsebene kein Gehör, geht der Rat – in Person seines Berichterstatters oder des Vorsitzenden auf die politische Leitung eines Hauses zu (Staatssekretär oder Minister), um diese von den Argumenten für die entsprechende Änderung zu überzeugen. Die Telefongespräche finden auf der Basis eines mindestens halbjährlichen allgemeinen Austausches zwischen Staatssekretär und Berichterstatter im Rat statt und werden in aller Regel von den Hausleitungen innerhalb kurzer Fristen ermöglicht (NKR-B).

*Verhandlungen auf politischer Ebene*

Indem der NKR die politische Ebene an dem Bemühen beteiligt, Regelungsentwürfe im Ex-ante-Verfahren bereits so zu verbessern, dass auf eine negative Stellungnahme verzichtet werden kann, steht ihm ein wichtiger Verfahrensschritt zur Verfügung, auf den andere Räte nicht zurückgreifen. Die Tatsache, dass ungelöste Meinungsverschiedenheiten mit den unteren Ebenen der Ministerien vom NKR-Sekretariat auf die politische Ebene ‚hochgespielt' werden können, ermöglicht ihm, seine Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie" zu führen. Die Beamten wissen, dass die politische Führungsebene nicht allzu oft an horizontalen Koordinierungen beteiligt werden sollte, da ihre Kapazität endlich ist und eine Überlastung die Qualität der Entscheidungen beeinträchtigen könnte (Scharpf 2006, S. 324). Demgegenüber hat der NKR den Vorteil eines begrenzten fachlichen Zuständigkeitsgebiets, weshalb Berichterstatter und Vorsitzender viel früher einbezogen werden können und die Sekretariatsmitarbeiter sich ihrer Unterstützung schneller vergewissern können. Wo zur Klärung solcher Fragen in der horizontalen Koordinierung mit anderen Ministerien die Hierarchiestufen der Abteilungs- oder Unterabteilungsleitung zuständig sind, treffen die Beamten im Falle des NKR zudem auf eine Struktur, der diese Zwischenebene fehlt und die insofern schneller und unerwarteter „eskalieren" kann als dies im normalen horizontalen Koordinationsverlauf möglich ist (NKR-M). Die Erfahrung hat dem Rat gezeigt, dass die Minister und Staatssekretäre zur Auseinandersetzung mit seinen Berichterstattern oder seinem Vorsitzenden bereit sind, was er durch sachliche Begründetheit und kluge (adressatengerechte) Auswahl seiner Einwände zu erhalten versucht. Gleichzeitig haben die Beamten die Erfahrung gemacht, dass die Positionen des NKR immer wieder auch Unterstützung von Seiten ihrer politischen Führungsebene erhalten. Wenngleich es in der Vergangenheit zuständige Staatsminister im

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kanzleramt gab, die sich im Sinne der Koordinierung ebenfalls in die Verhandlungen einschalteten (NKR-M), so enthält sich die Regierungszentrale in der Regel der Stimme und bleibt im Sinne der Ressorthoheit neutral (NKR-B&M). Mit Fritz Scharpf lässt sich hier schlussfolgern: „Der doppelte Mechanismus der ‚antizipierten Reaktionen' und der ‚Rute im Fenster' verhilft einer hierarchischen Autoritätsstruktur zu einem sehr viel größeren Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung als es die hierarchische Koordination im engeren Sinne eines spezifischen Interaktionsmodus je erreichen könnte" (2006, S. 326–327).

*Öffentliche Zurückhaltung*

So zeichnet die Arbeitsweise des Rates in der Ex-ante-Prüfung Folgendes aus: Wenn er es schafft, dass Gesetzentwürfe so (um-)geschrieben werden, dass sie von vorne herein die geringstmöglichen Folgekosten verursachen, nimmt der NKR Einfluss mithilfe von Argumentation und Überzeugungskraft, aber auch mithilfe einer Vorgehensweise, die seine Intervention für die Minister und Staatssekretäre als politisch hilfreich und damit von gutem Willen geprägt erscheinen lässt. Grundlage für das Vertrauen ist die Erfahrung der Kabinettsmitglieder und Ministerien, dass der Rat bereit ist, eine politische Entscheidung, die seine Vorschläge nicht berücksichtigt, zu akzeptieren, wenn er seine Einwände im Prozess bis in die politische Ebene hinein vorbringen konnte (NKR-M). Es folgt dann zwar eine kritische Stellungnahme, aber keine öffentliche Einlassung des Rates oder der Versuch, andere Stakeholder zu besonderer Kritik zu veranlassen. „Im Schatten der Hierarchie" agiert der NKR daher nur bedingt, da einerseits das Kanzleramt sich in Gesetzesvorhaben nicht gegen die Ressorts positioniert (NKR-B&M) und er andererseits nicht bereit ist, sein gutes Verhältnis zu den Ressorts für die künstliche Erzeugung politischen Gegenwinds aufs Spiel zu setzen. Andererseits besteht durch die Kabinettsbehandlung und die anschließende Publizität der Stellungnahmen für die politisch Verantwortlichen immer die Gefahr, dass Dritte die Argumente des NKR aufgreifen, wenn sie ihnen politisch von Nutzen sind (NKR-I&L).

*Ownership entlang des gesamten Politikzyklus´*

Als wirksam erwies sich der NKR auch in seiner Funktion als Ideengeber für Regierungsprogramme und die Einführung von Better-Regulation-Instrumenten wie die systematische Evaluation, das EU-Ex-ante-Verfahren, den KMU-Test und das OIOO-Prinzip. Hierzu nutzt er sein gesamtes Leistungsspektrum aus Beratung, Kontrolle und Monitoring und begleitet die Vorha-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ben über den gesamten Policy-Zyklus hinweg. Bei E-Government und jüngst auch der Forderung „Erst die Inhalte, dann die Paragrafen" lassen sich ähnliche Tendenzen erkennen, wenn sich auch die politische Entscheidungsfindung zu diesen Themen nicht auf punktuelle Interventionen beschränken wird und deren Umsetzung nicht vergleichbar leicht zu kontrollieren ist. Im Detail geht der Rat dabei folgendermaßen vor: Zunächst betätigt er sich als Berater der Regierung: Er stellt umfassende Problemanalysen zur Verfügung, etwa indem er Gutachten in Auftrag gibt oder über seine Mitglieder und im Dialog mit relevanten Beteiligten umfangreiches Praxiswissen zusammenträgt (NKR-F&H). Darüber hinaus identifiziert er *best practices* aus anderen Ländern und adaptiert diese für die hiesigen Routinen und Verfahrensweisen (so etwa beim KMU-Test), er entwickelt gemeinsam mit den Ressorts neue Lösungswege (wie das EU-Ex-ante-Verfahren) und er zeigt politische Handlungsoptionen auf (wie beim E-Government). Seine – hauptsächlich interaktiv erarbeiteten – Vorschläge trägt er anschließend gegenüber der Bundeskanzlerin, im zuständigen Staatssekretärsausschuss, in Gesprächen mit Fraktionen und informell gegenüber den Parteien vor und bemüht sich um Unterstützung bei den betroffenen Akteuren in der Wirtschaft, der öffentlichen Verwaltung oder der Zivilgesellschaft. Die Mitglieder nutzen hierfür ihre beruflichen und politischen Netzwerke (NKR-F&H). Neben der besonderen Interaktivität zeichnet sich das Vorgehen des NKR vor allem durch Vehemenz und Beharrlichkeit aus. Vieles bringt er über Jahre immer wieder auf die Agenda, bis es schließlich aufgenommen und politisch entschieden wird (NKR-A). Einmal verabschiedet, berät der Rat die Ressorts bei der Anwendung der Instrumente. Er leitet früh seine zweite Funktion ein, die dann in der Kontrolle der Einhaltung der zugesagten Maßnahmen besteht. Dieser Aufgabe kommt der Rat ebenfalls gewissenhaft nach und in seinen Stellungnahmen und seinem jährlichen Bericht spiegelt sich die Leistung der Ressorts bei der Umsetzung der gemeinsam beschlossenen Vorgaben und Ziele wider. Er nimmt dann Einfluss über seine Kontrollfunktion und die Herstellung von Transparenz und zögert nicht, die notwendige Datengrundlage selbst zur Verfügung zu stellen, indem er Anhörungen veranstaltet oder Verbände zur Einreichung von Auflistungen auffordert.

Seine Beratungsleistung kann man also folgendermaßen zusammenfassen: Indem der NKR sich zunächst als engagierter Berater einbringt, verpflichtet sich die Bundesregierung auf seine Vorschläge hin zu Maßnahmen, deren Umsetzung hinterher streng von ihm kontrolliert wird. Es ist dem Rat gelungen, sein breites Leistungsspektrum aus Beratung, Koordinierung, Kontrolle und Monitoring so eng miteinander zu verzahnen, dass seine stetig wachsenden Anforderungen die Ressorts unter Zugzwang setzen. Gleich-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zeitig weist ihn diese schrittweise Vorgehensweise als berechenbarer Partner aus, da die Punkte, auf die er bei Kontrolle und Monitoring eingeht, den Betroffenen lange vorher schon bekannt sind.

*Politische „Anschlussfähigkeit"*

Mit Blick auf seine Abbau-bezogene Beratungsleistung bemüht sich der NKR, dessen Mitglieder mehrheitlich Erfahrung mit dem politischen Tagesgeschäft besitzen, seine Einlassungen inhaltlich stark an den politischen Debatten auszurichten und terminlich an laufende Entscheidungsfindungsprozesse zu verwandten Themen anzubinden. So gelang es ihm etwa, mit seinen Vorschlägen zum E-Government (Nationaler Normenkontrollrat 2016b) an die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen anzuknüpfen und zu erreichen, dass die Bundesregierung diese nutzte, um den Bundesländern eine Grundgesetzänderung und Beschlüsse zum Onlinezugangsgesetz (OZG) abzuringen (NKR-H). Indem die Berichterstatter im Rat sich zweimal jährlich um einen allgemeinen Austausch mit dem für Bürokratieabbau zuständigen Staatssekretär im jeweiligen Ministerium bemühen (NKR-C), die Räte über ihre Parteikontakte die politischen Agenden in Parteien und Fraktionen verfolgen (NKR-H) und der Ratsvorsitzende einen engen Austausch mit den koordinierenden Staatsminister im Kanzleramt pflegt (NKR-M), erhält der Rat ein gutes Bild von der Passfähigkeit seiner Themen und Ideen in die politische Debatte. In regelmäßigen Abständen eruiert der Rat die politische Relevanz seiner Themen und passt seine Themensetzung entsprechend an (NKR-H). Das Bedürfnis, mit den Ergebnissen von Gutachten, Studien und Projekten „anschlussfähig" zu sein (NKR-H), prägt die Arbeit des NKR und erklärt deren Nutzung durch die politischen und administrativen Akteure. Da der NKR nicht im „luftleeren Raum" agiert, sondern auch bereit ist, Bedarfe aus der Politik aufzunehmen und in seine Arbeit einfließen zu lassen, gelingt es ihm, *windows of opportunities* in der Regierungsarbeit zu identifizieren und bei der Platzierung von Empfehlungen und Vorschlägen zu berücksichtigen. Er erzeugt damit Situationen, in denen seine Hinweise den politisch Verantwortlichen für die Erreichung ihrer eigenen Ziele nützlich sind und sie sie daher dankbar aufgreifen. Solche Situationen zu erkennen und mit der eigenen Arbeit anschlussfähig zu sein, setzt voraus, dass der NKR in vielen Themen innerhalb kürzester Zeit sprechfähig ist, was sich in einer beträchtlichen Arbeitsbelastung für die Sekretariatsmitarbeiter und den Ratsvorsitzenden widerspiegelt und nur durch das über das Alltagsgeschäft hinausgehende ehrenamtlichen Engagement der Räte möglich ist (NKR-F&G).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

## 3. Das britische Regulatory Policy Committee

### *3.1. Institutionalisierung*

#### *3.1.1. Die erste Phase von 2009 bis 2012: Auf geebneten Wegen*

*Frühe Einführung von Strukturen und Prozessen*

Die Anfänge der britischen Better-Regulation-Politik standen im Kontext der Deregulierungspolitik der konservativen Regierung ab 1985, die die Rechtsbefolgungskosten als Hemmnis für eine erfolgreiche britische Wirtschaft wahrnahm und ihre Reduzierung mit zahlreichen Maßnahmen im Rahmen der allgemeinen Deregulierungsbemühungen betrieb (Piesker 2009, S. 148). Der Fokus auf die Regulierungsqualität ist jedoch als Abgrenzung von der Deregulierungspolitik Margret Thatchers zu verstehen, die von der 1997 gewählten Labour-Regierung betrieben wurde (Baldwin 2007, S. 27). Viele der heutigen regierungsinternen Strukturen – auch die unabhängige Beratung – wurden damals bereits angelegt, weshalb Großbritannien international ebenfalls als Vorreiter auf diesem Gebiet anzusehen ist.[83] Trotz allem hatte sich mit der Praxis der Gesetzesfolgenabschätzung in den Ministerien bald Unzufriedenheit ausgebreitet. Diese standen im Verdacht, Gesetzesfolgenabschätzungen eher zum Zwecke der anschließenden Rechtfertigung einer Regelung durchzuführen als auf ihrer Basis im Vorfeld eine informierte Entscheidungsfindung treffen zu wollen. Es war der Eindruck entstanden, dass die Folgenabschätzung eine reine Pflichtübung der Ministerialverwaltung sei (Gibbons und Parker 2012, S. 258).

*Dennoch Übernahme des „niederländischen Modells"*

Wenngleich die britische Regierung ab 2005 das „niederländische Modell" mit einer Bestandsmessung der Bürokratiekosten mit Hilfe des Standardkostenmodells und einem 25-Prozent-Abbauziel in Großbritannien einführte, verzichtete sie lange Zeit darauf, auch die unabhängige Kontrolle des Gesetzgebungsprozesses auf das britische System zu übertragen. Darauf gerichtete Empfehlungen hatte die OECD immer wieder deutlich formuliert (OECD 2010 (2009)). Ausschlaggebend waren aber vor allem die Forderungen der Wirtschaftsverbände, mit einer unabhängigen Überprüfung von Regelungsvorhaben das Vertrauen in die Gesetzgebungspraxis zu erhöhen und der Bürokratiebelastung wirksam entgegenzutreten (Regulatory Policy

83 Dazu seien empfohlen: Baldwin 2007; Piesker 2009; Weatherill 2007; Torriti 2011 (2008); Gibbons und Parker 2012.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Committee 2010, S. 8; Gibbons und Parker 2012, S. 259). Der Mangel an externer Beobachtung wurde offensichtlich, als 2009 auch das letzte von drei Gremien abgewickelt wurde, die man als Vorgängerorganisationen des RPC bezeichnen kann (Gibbons und Parker 2012, S. 8). Aus einem Spektrum alternativer Handlungsmöglichkeiten wählte die Regierung schließlich die Einrichtung eines unabhängigen Kontrollgremiums, des Regulatory Policy Committees, aus (ebd.).

*Leistungsbeschreibung und erste Besetzung*

Die erste Leistungsbeschreibung des Regulatory Policy Committee (Terms of Reference) wurde im Oktober 2009 veröffentlicht und unterschied sich stark von denjenigen der Vorgängerorganisationen. Der Rat erhielt den Auftrag, die Qualität der Datengrundlage und Analyse, die der politischen Entscheidungsfindung zugrunde liegt (das Impact Assessment), zu überprüfen und zu bewerten, ob die gewählte Regelungsoption ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis gewährleistet. Er sollte besonders die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Berechnungen von Kosten und Nutzen in den Blick nehmen und Aussagen darüber machen, ob es angesichts der in Betracht gezogenen Handlungsoptionen möglich war, die Kosten zu minimieren und den Nutzen zu maximieren.[84] Darüber hinaus sollte das RPC begutachten und beurteilen, inwiefern der Umgang mit Regulierungsvorhaben den sogenannten Hampton-Prinzipien von Transparenz, Verantwortlichkeit, Konsistenz, Zielgerichtetheit und Verhältnismäßigkeit entspricht.[85]

Der Rat wurde zunächst aus sechs Mitgliedern zusammengesetzt, von denen fünf aus Wirtschaft, Wirtschaftsverbänden, Verbraucherschutz und Gewerkschaften kommen sollten und einer eine ausgewiesene wirtschaftswissenschaftliche Expertise aufweisen sollte (Gibbons und Parker 2012, S. 259). Der Vorsitzende des Rats wurde der im Energiesektor erfahrene Wirtschaftsmann Michael Gibbons CBE, der bereits Mitglied der unmittelbaren Vorgängerorganisationen des RPC gewesen war und als Regierungsberater auch Einzelaufträge ausgeführt hatte (RPC-J). Im Sekretariat arbeiteten zehn bis 12 Mitarbeiter mit politischer und wirtschaftswissenschaftli-

84 Im englischen Originaltext lautet der Auftrag an das RPC, „to comment on the quality of analysis supporting policy decisions on new regulations, and on whether the policy design will ensure the benefits justify the costs". Untersucht werden soll „the accuracy and robustness of the costs and benefits; whether the range of policy options assessed support minimizing costs and maximizing benefits."

85 Hier heißt es im Original: „to review, advise and comment on the performance of regulators against the Hampton principles". Diese entstammen sog. Hampton-Report (Hampton 2005).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - cc by

cher Expertise, die formal im Wirtschaftsministerium angestellt waren (ebd.).

*Erste Tätigkeiten*

Wenngleich für den Rat trotzdem die Maxime galt, eine Kommentierung der politischen Zielsetzung der Regelungsentwürfe zu unterlassen, fühlte er sich am Anfang frei (RPC-J), „zu kommentieren, was immer er für relevant hielt" (RPC-E). Die -Prüfkriterien sollten erst später weiter ausdefiniert werden. Bis zum Mai 2010 prüfte das RPC jedoch lediglich Impact Assessments, die die Regierung für Konsultationen veröffentlichte, und nahm schriftlich nur Stellung zu Regelungsentwürfen, die nach einem anfänglichen Screening tiefere Begutachtung notwendig erscheinen ließen (22 Stellungnahmen zu 107 gescreenten Impact Assessments) (Regulatory Policy Committee 2010). Seine Stellungnahmen veröffentliche der Rat auf seiner Internetseite.

Ausgehend davon, dass das RPC in seinen Untersuchungen die Feststellung des NAO bestätigt sah, dass die Qualität der Impact Assessments stark schwankend sei, formulierte er in seinem ersten Halbjahresbericht sechs Empfehlungen, wie die Verantwortlichen in den Ministerien und Regulierungsbehörden Regulierung künftig vornehmen sollten (Regulatory Policy Committee 2010, S. 19–26).[86] Diese waren wegweisend für eine Regulierungskultur, die zunächst scharf prüft, ob Regulierung überhaupt das beste Mittel ist. In ihrer Klarheit eigneten sie sich, dem detaillierten Leitfaden für Impact Assessments einen programmatischen Unterbau zu geben. Die Empfehlungen fanden daher auch Eingang in den offiziellen Regulierungs-Leitfaden der Regierung, das fortan auch die Rolle des RPC genauer definierte: das „Better Regulation Framework Manual".

*Deutlicher Ausbau der Prüfbefugnisse und Installierung des Veto-Rechts*

Bereits im ersten Jahr seiner Tätigkeit erfuhr der Rat eine deutliche Veränderung und Aufwertung seiner Funktion, die auf den Regierungswechsel nach der Unterhauswahl im Mai 2010 zurückging. Die neue Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberaldemokraten forcierte die Bemühungen um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung mit einer Reihe von Maßnahmen. Darunter war die Einführung eine „One-in-one-Out"-Prinzips, ein Re-

86 Die sechs Prinzipien lauten: 1 Don't presume regulation is the answer. 2: Take time and effort to consider all the options. 3: Make sure you have substantive evidence. 4: Produce reliable estimates of costs and benefits. 5: Assess non-monetary impacts thoroughly. 6: Explain and present results clearly. 7: Understand the real cost to business of regulation.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gulierungsmoratorium für Kleinstbetriebe und Start-ups von vier Jahren und eine Art Wettbewerb, mit dem der private Sektor animiert wurde, Entbürokratisierungsvorschläge in die Regierungsarbeit einzubringen (sog. „Red Tape Challenge"). Ein Bestandteil dieser politischen Willensbezeugung war die Rolle, die das RPC im Gesetzgebungsprozess künftig spielen sollte (Gibbons und Parker 2012, S. 260): Fortan sollte der Rat zu allen Impact Assessments (IA) eine schriftliche Stellungnahme abgeben und er sollte dies tun, bevor die Regelungsentwürfe im neu gegründeten Kabinettsunterausschuss für die Verringerung von Regulierung (Reducing Regulation Sub-Committee (RRC)) behandelt werden (ebd.). Ab Januar 2011 sollte er seine Urteile durch die Nutzung eines dreifarbigen Ampelsystem bekräftigen, wobei er mit Rot signalisieren würde, dass ein IA nach seiner Meinung den Zweck nicht erfüllte („not fit for purpose"), mit Orange, dass einige Verbesserungen notwendig wären und mit Grün, dass ein IA im Großen und Ganzen zweckmäßig sei („fit for purpose") (ebd.). Der Kabinettsunterausschuss, dem der Wirtschaftsstaatssekretär Rt Hon Vince Cable MP (LibDem) vorsaß, machte entsprechend innerhalb der Regierung deutlich, dass es keine Regelungsentwürfe mehr zur Abstimmung ins Kabinett geben werde, deren Impact Assessments nach Meinung des RPC ihren Zweck nicht erfüllen (ebd., S. 261).

Mit dieser ausgeweiteten Rolle rückte die Prüfung des RPC im Gesetzgebungsprozess an eine frühere Stelle und etablierte sich als zweistufiges Verfahren: zunächst nimmt das RPC zu dem Entwurf Stellung, der in die öffentliche Konsultation geht, und später prüft er noch einmal den finalen Entwurf, bevor dieser dem Kabinett zugeleitet wird (Gibbons und Parker 2012, S. 261). Aus seiner stärkeren Integration in den inneren Gesetzgebungsprozess resultierte jedoch auch eine geringere Publizität seiner Prüfungen, da er fortan nicht mehr alle Stellungnahmen öffentlich machen durfte und dadurch auch an Sichtbarkeit verlor (ebd.). Die einzige Ausnahme: Da er seine Stellungnahmen veröffentlichen durfte, wenn ein Gesetzentwurf entgegen seiner Empfehlung doch ins Kabinett gebracht wurde (sieben Fälle zwischen Jan. 2011 und April 2012), behielt der Rat immer noch die Funktion, die Öffentlichkeit auf politische Entscheidungen aufmerksam zu machen, die aus seiner Sicht nicht auf einer nachvollziehbaren und vollständigen Folgenabschätzung beruhten (ebd.). In seinen Jahresberichten war es ihm dann außerdem möglich, auf aggregierter Ebene über die Qualität der Impact Assessments zum Zeitpunkt der ersten Überprüfung zu berichten.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Qualitätssicherung als Auftrag*

Auf der Basis des Veto-Rechts hatte der Rat für die Analysen, die die Regierung ihren Entscheidungen zugrunde legte, von Anfang an eine wichtige Qualitätssicherungsfunktion inne (RPC-E). Gerade mit Blick auf das „One-in-one-out"-Prinzip, das die Koalitionsregierung als wesentliches Mittel zur Senkung von Bürokratiekosten ansah, übernahm der Rat die wichtige Rolle, die Glaubwürdigkeit der Zahlen für die Öffentlichkeit zu gewährleisten (Gibbons und Parker 2012, S. 262). In der ersten Jahreshälfte 2011 lehnte der Rat über 30 Prozent der Impact Assessments aufgrund von unzureichenden Kosten-Nutzen-Schätzungen und ungenügend nachgewiesenen Begründungen ab (im vorhergehenden Halbjahr waren es sogar 44 Prozent, im nachfolgenden nur noch 25 Prozent). Auf seine Einwände hin musste die Regierung ihre ursprünglichen Entlastungs-Schätzungen von 7 auf 3,3 Milliarden Pfund pro Jahr um mehr als 50 Prozent nach unten korrigieren. Dadurch schränkte der Rat den Spielraum der Ressorts für neue Regulierungen substantiell ein (Gibbons und Parker 2012, S. 263).

Im Jahresbericht 2011 erwähnte der Vorsitzende des RPC, dass gelegentliche Spannungen mit den Ressorts unvermeidbar seien, wenn das RPC Zahlen um durchschnittlich 50 Prozent korrigiere. Er beschrieb die Beziehungen ansonsten aber als gut (Regulatory Policy Committee 2012a, S. 3). In einem privaten Beitrag berichteten der RPC-Vorsitzende und ein Mitglied, dass aus den Ministerien aber auch Beschwerden über zusätzlichen Aufwand und Zeitverzögerungen durch die RPC-Kontrolle zu hören seien (Gibbons und Parker 2012, S. 263). Ihrerseits bemängelten sie, dass Impact Assessments zu oft nachgereicht würden, und schlussfolgerten, dass das Ziel einer informierteren und ausgewogeneren Entscheidungsfindung noch nicht erreicht sei (ebd.).

### *3.1.2. Die zweite Phase von 2012 bis 2015: Funktionale Begrenzung und institutionelle Aufwertung*

*Vielzahl neuer Maßnahmen und Aufgaben*

Nachdem sich die britische Volkswirtschaft in den Jahren nach der Rezession 2009 nur schleppend erholte, sank der Bedarf nach wachstumssteigernden politischen Instrumenten nicht ab. Um die Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen auf der Insel weiter zu verbessern, verschärfte die Koalitionsregierung ihre Maßnahmen für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung 2013 ein weiteres Mal. Um deregulatorische Maßnahmen zu identifizieren, neue Regulierung möglichst zu vermeiden und Wettbewerb anzufachen (Gibbons und Parker 2013, S. 453), führte sie das „One-in-two-out"-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Prinzip (OITO) ein und verdoppelte damit die Entlastungspflicht, wenn Ressorts eine belastende Maßnahme einführten. Zudem erneuerte sie die Bitte um Entbürokratisierungsvorschläge durch die Wirtschaft („Red Tape Challenge") und erweiterte diese auf den Regelungsvollzug, setzte ein spezielles Entlastungsprogramm für Markteintritte und Technologieentwicklung auf („Challenger Business") und führte ein Folgenabschätzungsverfahren für Kleine und Mittlere Unternehmen ein („Small and Micro Business Assessment"). Darüber hinaus sollten Ministerien künftig frühzeitig und halbjährlich über ihre Regulierungsvorhaben Auskunft erteilen („Statement of New Regulation") und Unternehmen sich bei vermeintlich unnötigen Belastungen durch Behörden melden können (ebd., S. 454–456). Zur Umsetzung all dieser Instrumente wies die Regierung dem RPC eine Reihe von Beratungs-, Kontroll- und Vermittlungsaufgaben zu (ebd.).

*Ernennung zum offiziellen Beratungsgremium*

Kurze Zeit zuvor, im April 2012, hatte die Regierung den Rat zu einem offiziellem Beratungsgremium der Regierung (Advisory Non Departmental Public Body (NDPB)) gemacht, obwohl sie die Zahl dieser Gremien zu dieser Zeit andernorts erheblich verringerte (RPC-F). Die Anzahl der Mitglieder wurde von sechs auf acht erhöht und die Bezahlung eines Honorars beschlossen, wohl vorwiegend um die vorgesehene Anzahl von zwei Ökonomen für das Gremium zu gewinnen (RPC-F&J). Der bisherige Vorsitzende des Rates, Michael Gibbons CBE, wurde zum Vorsitzenden des offiziellen Beratungsgremiums benannt.

*Fast-Track-System und Bagatellgrenze*

Dieser institutionellen Aufwertung des RPC stand jedoch eine funktionale Begrenzung gegenüber. Als Ausgleich für die zusätzlichen Aufgaben wünschte die Regierung, dass das RPC sich in seiner Kontrollfunktion auf die Regelungsvorhaben mit den größten wahrscheinlichen Auswirkungen auf Unternehmen konzentrierte, um sowohl eine größere Verhältnismäßigkeit herzustellen als auch den Prozess für deregulative Maßnahmen zu verschlanken (ebd., S. 454). Die Koalitionsregierung verfolgte ab 2010 zudem einen strengen internen Sparkurs und reduzierte das Personal in den Ministerien signifikant (RPC-F). Für die übrigen Mitarbeiter stieg die Arbeitsbelastung an, was zur Folge hatte, dass der Aufwand eines umfassenden Impact Assessments von den Rechtsetzungsreferaten als erhebliche Zusatzbelastung empfunden wurde. Auf Druck der Ministerialverwaltung wurde die Zentralstelle in der Regierung (Better Regulation Executive) in der Folge be-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auftragt, die Effizienz des IA-Prozesses und des Prüfvorgangs durch das RPC eingehend zu überprüfen (ebd.). Als Ergebnis der Effizienzüberprüfung führte die britische Regierung im August 2012 das sogenannte „Fast Track-System" ein, das die Kontrolle der Impact Assessments durch den RPC auf wesentliche, kostenintensive Regulierungsvorhaben beschränkte (Gibbons und Parker 2013, S. 453). Neben schnelleren Verfahren für deregulative und unzweifelhafte[87] Maßnahmen brachte dies eine Bagatellgrenze von einer Million Euro erwarteter jährlicher Kosten für Wirtschaft und Zivilgesellschaft mit sich. Anstatt ein vollständiges IA einzureichen, mussten Ministerien gegenüber dem RPC nunmehr lediglich schriftlich begründen, warum sie die Kriterien für das Schnellverfahren als erfüllt ansehen. Die Prüfzeit des RPC verkürzte sich entsprechend von 30 auf zehn Arbeitstage (ebd., S. 454). Während das RPC die Vorteile für die Verfahrensabwicklung und die Nutzung personeller Ressourcen anerkannte, formulierte es doch Bedenken: Den politisch Verantwortlichen blieben wertvolle Entscheidungsgrundlagen vorenthalten, wenn Ministerien auf die Erstellung von Impact Assessments entweder ganz verzichten oder diese erst nach der politischen Entscheidungsfindung zur Verfügung gestellt würden (Regulatory Policy Committee 2012b, S. 34–35). Obwohl sie sie ablehnten, konnten die RPC-Mitglieder damals nichts gegen diese weitgehend unabgestimmte Entscheidung der Regierung tun (RPC-E).

*Einschränkung des Veto-Rechts*

Eine weitere Veränderung betraf das Ampel-System und den mit einem roten Signal verbundenen Ablehnungsautomatismus durch den Kabinettunterausschuss. Um klare Entscheidungen zu begünstigen, wurde das RPC gebeten, in der zweiten Kontrollphase (vor der Kabinettsentscheidung) nur noch eine dichotome Bewertung zwischen zweckmäßig oder unzweckmäßig auszusprechen. Vor allem aber durfte sich das Prüfurteil über den finalen Ressortentwurf nicht mehr auf ein Gesamtbild beziehen, sondern hatte sich alleine auf die Plausibilität der quantitativen Angaben zu Be- und Entlastungen im Sinne des OITO-Prinzips zu beschränken (Gibbons und Parker 2013, S. 454). Weil die Regierung in einem neuen Leitfaden zu Impact Assessments („Better Regulation Framework Manual") die Kontrollbefugnisse des RPC genau definierte (Department for Business, Innovation and Skills 2013), war das RPC nun in beiden Phasen auch in seiner Kommentierung erheblich eingeschränkter als zuvor (RPC-E). Somit war die Auswahl

87 Gibbons und Parker 2013, S. 454: „measures that are merely trivial or mechanical in nature".

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Kriterien, nach denen das RPC überprüfen und bewerten durfte, fortan stark von der politischen Zielsetzung im Wirtschaftsministerium beeinflusst (RPC-E).

Seit sich das RPC in seinem Prüfurteil an den Rahmenleitfaden halten muss, sah er sich seines vollen Beurteilungsfreiraums beraubt. Auch wenn das RPC sich in der Regel an methodischen Diskussionen beteiligen kann, stand ihm nun der Stabsbereich im Wirtschaftsministerium (BRE) als wahrer Methodenwächter gegenüber (RPC-B&C). Die BRE definierte den Leitfaden und das RPC agierte innerhalb dieses Leitfadens (RPC-B). In seinen Stellungnahmen hatte das RPC die Möglichkeit, auf Uneinigkeiten hinzuweisen, jedoch blieb ihm die Möglichkeit des (durch den RRC quasi automatisch ausgeübten) Vetos außerhalb der Kosten-Nutzen-Analysen verwehrt (RPC-B). Wenn es bei einem spezifischen Gesetzesvorhaben Abstimmungsbedarf gab, tauschten sich die Ministerialreferenten, die BRE und das RPC-Sekretariat aus (RPC-B). Die Abstimmung, so konflikthaft sie sein mochte, fand jedoch ausschließlich auf der Arbeitsebene statt und nicht unter Beteiligung der Ratsmitglieder (RPC-A).

*Zunehmend kritische Stellungnahmen*

Da die Koalitionsregierung sich zum Ziel gesetzt hatte, die erste Regierung der neueren Geschichte zu sein, die die Regulierungsbelastung in ihrer Amtszeit senkt anstatt sie zu erhöhen (Regulatory Policy Committee 2014), blieb der politische Wille und auch der öffentliche Druck bestehen, auf die Wirksamkeit der Maßnahmen für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zu achten. Gleichzeitig gewannen die verifizierten Abbauzahlen im Rahmen des im Januar 2013 auf OITO erhöhten Prinzips an Bedeutung und sorgten dafür, dass die Beurteilungen des RPC immer wieder Gegenstand von politischen Debatten wurden. Beispielhaft für die Umsetzung des neuen Mandats kann das Jahr 2013 angesehen werden, in dem der Rat die Regierungsberechnungen um einen Belastungszuwachs von 44 Millionen Pfund korrigierte, vor allem, weil die Entlastungen durch deregulative Maßnahmen durch die Regierung seines Erachtens in 73 Fällen überschätzt wurden (Regulatory Policy Committee 2014, S. 5–6). Ein Viertel der Impact Assessments im Konsultationsstadium erhielten eine negative Bewertung des RPC und in vier Gesetzgebungsvorhaben entschloss sich die Regierung, trotz eines negativen Votums in der Abschlussphase, in die Kabinettsentscheidung und parlamentarische Debatte einzutreten und die darauf folgende Kritik in Kauf zu nehmen (ebd., S. 6).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

In seinem Jahresbericht von 2013 benannte das RPC zahlreiche Fälle von verkürzten Prüffristen, eine einstellige Zahl an teilweise komplexen Impact Assessments, die vor der Prüfung durch das RPC veröffentlicht wurden sowie einen Rückgang der Zuleitungen von Impact Assessments in der Konsultationsphase. Daraus resultierte ein höherer Anteil negativer Stellungnahmen in der Abschlussphase als Missstände in der Umsetzung des Better Regulation Framework Manuals durch die Ministerien (Regulatory Policy Committee 2014, S. 18–20). Der Rat zeigte sich besorgt darüber, dass manche Ministerien trotz eines Kontaktangebots seitens des RPC, trotz der Veto-Möglichkeit des Kabinettsunterausschusses RRC und trotz der Kenntnis darüber, dass das RPC seine Stellungnahmen veröffentlichen wird, in einigen Fällen bereit seien, ohne gebilligte Impact Assessments in die Kabinetts- und Parlamentsentscheidung einzutreten (ebd., S. 20). Mit Blick auf das Folgejahr kündigt das RPC an, enger mit anderen Organisationen innerhalb der Regierung zusammenzuarbeiten – etwa das dem RPC ähnliche Büro für Steuervereinfachung (Office for Tax Simplification), um die angesprochenen Problematiken zu verbessern und auf die künftige Formulierung von Prozessbestimmungen wie das Better Regulation Framework Manual oder das Grünbuch über Bewertung und Evaluation innerhalb der Regierung Einfluss zu nehmen (ebd., S. 25).

### *3.1.3. Die dritte Phase von 2015 bis 2018: Politische Umwälzungen und ihre Folgen*

*Gesetzliche Aufgabe als Independent Verification Body*

Zum Ende der Amtszeit der Koalitionsregierung Anfang 2015 verabschiedete das britische Parlament mit dem Small Business, Enterprise and Employment Act (SBEE-Act) ein umfassendes wirtschaftspolitisches Reformgesetz. In seinem ausführlichen Teil zur Regulierungsreform (§ 21–27) enthielt das Gesetz die Bestimmung, dass jede neue Regierung künftig innerhalb eines Jahres nach Amtsantritt ein Abbauziel für Belastungen der Wirtschaft durch Regulierung ausloben muss (sog. Business Impact Target, BIT, § 21). Die Regierung müsse festlegen, welche Regelungen Bestandteil des BITs sein werden, sodass der zuständige Staatssekretär dem Parlament regelmäßig über die Entwicklung der Belastungen berichten könne (§ 22–24). Vor allem aber war auf Basis des Gesetzes ein unabhängiges Prüfgremium (sog. Independent Verification Body, IVB, § 25) einzusetzen, das die absoluten Schätzungen zur Erreichung des BIT ebenso verifizieren soll wie die Geltung des BIT für spezifische Rechtsvorschriften. Gemäß des Gesetzes sollte das für den gesamten Geltungszeitraum eines BITs zu berufende Gremium Erfahrung in

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Berechnung von Gesetzesfolgen für die Wirtschaft haben und unabhängig vom zuständigen Staatssekretär agieren.

Wenngleich sich das gesetzliche Mandat des Independent Verification Bodies (IVB)(§ 25 SBEE-Act) liest, als sei es für das RPC geschrieben, war es keinesfalls selbstverständlich, dass der Rat diese Aufgaben übernimmt. Zum einen wog der Rat intern ab, ob der mögliche Verlust an Freiheit durch eine Bedeutungssteigerung zu kompensieren sei (RPC-G). Zum anderen war seine Nominierung auch innerhalb der neuen Regierung so umstritten, dass es der Intervention maßgeblicher Wirtschaftsverbände bedurfte, die sich für das RPC als IVB stark machten (RPC-E, RPC-I, RPC-J). Mit der Benennung als IVB im Juli 2015 erhielt der Rat zum ersten Mal ein gesetzliches Mandat, wenngleich dies keinem gesetzlichen Status gleichkam, da jede neue Regierung das RPC als IVB neu nominieren muss.

Am 3. März 2016 entschloss sich die neue konservative Regierung unter David Cameron zu einem Abbauziel (Business Impact Target) von 10 Milliarden Euro für die Legislatur 2015 bis 2020 (Department for Business, Energy and Industrial Strategy 2018a, S. 6). Es legte ebenfalls fest, welche regulativen Vorhaben in dieses Ziel hineinzählen sollten. Seit neben den Belastungen durch Vorhaben der Ministerien mit dem Enterprise Act Ende 2016 auch diejenigen durch Regulierungsaktivitäten weiterer, regierungsunabhängiger Behörden in das Business Impact Target (BIT) aufgenommen wurden, stieg der Arbeitsaufwand für das Ratssekretariat massiv an (Regulatory Policy Committee 2018b, S. ii). Zunächst bedeutete die Übernahme der Funktion des gesetzlichen Prüfkörpers (IVB) somit, dass der Rat die Folgenabschätzungen von einer größeren Anzahl Akteure kontrollieren musste. Vor allem mussten etwa 400 Folgenschätzungen der Behörden rückwirkend kontrolliert werden, was zwar mit Blick auf das Abbauziel von Relevanz war, jedoch aufgrund des rückwirkenden Charakters für manche mit dem eigentlichen Ziel des Rates, die Qualität von Entscheidungsgrundlagen zu sichern, nicht kombinierbar war (RPC-B).

### *Auseinandersetzungen um die Methodik*

Mit der neuen Rolle als IVB nahmen die Konfliktpunkte mit den Ministerien nicht ab. Auseinandersetzungen drehten sich nunmehr nicht mehr nur um die Genauigkeit und Verlässlichkeit der Kosten- und Nutzenberechnung, die im Rahmen eines absoluten Abbauziels sogar noch empfindlicher geführt werden mussten. Sondern sie betrafen auch die Frage, ob bestimmte Gesetzentwürfe überhaupt in den Gegenstandsbereich des BIT fallen oder nicht (RPC-J). Darüber hinaus sah der Rat sich nicht nur als Buchhalter des BIT an, sondern auch weiterhin als Qualitätssicherer der Impact Assess-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ments im Allgemeinen (RPC-B). So empfand das RPC es als unerlässlich für die Qualität von Regulierung, einen größeren Fokus auf die weiteren Kosten von Regelungsvorhaben auf die Gesellschaft zu legen (Societal Net Present Value, SNPV). Es vertrat die Ansicht, dass es eine evidenzbasierte politische Entscheidungsfindung nur geben könne, wenn auch gesellschaftliche oder klimatische Kosten bekannt seien und nicht nur Kosten und Nutzen für die Wirtschaft abgewogen würden (RPC-F). Um den methodischen Unzulänglichkeiten bei der Berechnung dieser weiteren Kosten zu begegnen, zeigte es sich bereit, die rein quantitative Beurteilungsgrundlage durch qualitative Aspekte zu ergänzen (RPC-F). Es nahm auch in Kauf, dass die gesellschaftliche Kosten-Nutzen-Bilanz der Impact Assessments oft alleine deshalb negativ ausfallen musste, weil der Nutzen nicht in ausreichendem Maße berechnet werden konnte (RPC-F, RPC-H, RPC-A). Trotz dieser Probleme forderte das RPC, auch die Berechnungen zu den weiteren Kosten in die Beurteilung eines IA als zweckmäßig oder unzweckmäßig einfließen lassen zu können (Regulatory Policy Committee 2015, S. 41). Es nutzte vor allem seine regelmäßigen Berichte zum BIT, um solche Aspekte des IA-Verfahrens zu kritisieren und Verbesserungen vorzuschlagen (RPC-B).

*Auswirkungen der Brexit-Abstimmung*

Am 23. Juni 2016 votierte eine Mehrheit der britischen Bürger in einer Volksabstimmung für einen Austritt aus der Europäischen Union. Für die Better Regulation Politik des Vereinigten Königreichs hatte dies vor allem zwei Konsequenzen: Premierminister Cameron, der den Austritt zwar abgelehnt, aber die Abstimmung zu verantworten hatte, musste in der Folge zurücktreten und sein Amt am 13. Juli 2016 an Theresa May übergeben. Mit Cameron verließ auch der langjährige Staatsminister im Cabinet Office, Oliver Letwin, seinen Posten. Dieser hatte bisher den politischen Willen der Regierungszentrale, Bürokratie abzubauen und Regulierung zu verbessern, machtvoll verkörpert (RPC-F). Dass sein Nachfolger das Thema nicht mit gleicher Verve betrieb und auch die neue Premierministerin andere politische Schwerpunkte setzte, schwächte die Durchsetzungskraft der Befürworter einer konsequenten Weiterführung der Abbaubemühungen im britischen Kabinett (RPC-F). Darüber hinaus prägte die Vorbereitung des EU-Austritts die politischen Prioritäten der britischen Regierung in einer ungekannten Art, was sich in der Gründung eines Brexit-Ministeriums manifestierte, an das alle anderen Ministerien Kompetenzen und vor allem Personal abgeben mussten. Bei mangelnden personellen Ressourcen, die auf den strikten Sparkurs der konservativ-liberalen Vorgängerregierung zurückgehen und nunmehr durch die zusätzlichen Aufgaben eklatant wurden, erforderte

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die Übertragung des EU-Rechtskatalogs in britisches Recht gleichzeitig eine erhöhte Gesetzgebungsaktivität. In der Folge dieser beiden Veränderungen nahmen die Argumente der Ressorts Oberhand, die in der unabhängigen Kontrolle durch das RPC vor allem Zusatzaufwand und eine Verzögerung des politischen Willensbildungsprozesses sahen (RPC-F). Der Trend, die Effizienz der Folgenabschätzung ihrer Genauigkeit vorzuziehen, verstärkte sich seit der Brexit-Abstimmung und dem Amtsantritt Theresa Mays somit noch einmal merklich (RPC-F).

*Kritik an „ineffizienter" Gesetzesfolgenabschätzung*

Nachdem die Regierung den Beschluss für ein „verhältnismäßigeres" und „effizienteres" Better Regulation System gefällt hatte, in dem die Maßnahmen auf die Regelungsvorhaben mit den größten Folgen für Wirtschaft und Zivilgesellschaft konzentriert werden sollten (Department for Business, Energy and Industrial Strategy 2017), erhielt die Stabsstelle im Wirtschaftsministerium (BRE) den Auftrag, die Effizienz der Prozesse unter Einschluss des RPC zu überprüfen und neu zu bewerten. Mit den Vorschlägen, die die BRE daraus ableitete, war das RPC nicht zufrieden, aber bereit, sie zu akzeptieren (RPC-F). Allerdings zeigte sich im anschließenden Abstimmungsprozess mit den Ministerien, dass diese noch viel weitreichendere Veränderungen am IA-Prozess und damit auch weitgehendere Rücknahmen der Prüfbefugnisse des Rates forderten (RPC-F). Zwar verzögerte sich die Annahme des neuen Leitfadens durch die Unterhaus-Wahl am 8. Juni 2017, wodurch die BRE, das Wirtschaftsministerium und das RPC mehr Zeit erhielten, um einen Kompromiss mit den Ressorts zu finden. Jedoch dokumentiert das Ergebnis (der neue Leitfaden), dass sie damit nicht sehr erfolgreich waren. Im Juni 2018 setzte sich die Regierung ein neues Business Impact Target (BIT) von 9 Milliarden Pfund bis 2022[88] und veröffentlichte im August 2018 den neuen Regulierungs-Leitfaden für die Ministerien, der das Better Regulation Framework Manual der Koalitionsregierung endgültig ersetzte und der Prüfung durch das RPC eine deutlich zurückhaltendere Konnotation verlieh.

88 Written Statement by Andrew Griffiths (Parliamentary Under Secretary of State for Small Business, Consumers and Corporate Responsibility): Business Impact Target, HCWS776, 20. 6.2018.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Verschlankung des Prüfprozesses*

Der neue Leitfaden[89] (in Kraft seit August bzw. interimsweise seit Februar 2018) hebt die Grenze, unterhalb derer eine Prüfung durch den RPC aus Sicht der Regierung verzichtbar ist, auf fünf Millionen Pfund jährlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (EANDCB)[90] an. Wenngleich das RPC die Analyse und Evidenzgrundlage des Impact Assessments in der Gesamtschau noch immer kommentieren darf, beschränkt sich sein Beurteilungsspielraum erneut auf die Qualität der Berechnung dieser Kennzahl. Er darf als „nicht zweckmäßig" nur diejenigen Impact Assessments bewerten, in denen der jährliche Erfüllungsaufwand eine unzuverlässige Berechnungsgrundlage besitzt oder der KMU-Test nicht sachgemäß durchgeführt wurde. Darüber hinaus muss das RPC nunmehr lediglich vor der Kabinettsentscheidung beteiligt werden; die Überprüfung vor der Konsultationsphase kann auf freiwilliger Basis durchgeführt werden. Die Verfasser empfehlen, für eine flüssigere Parlamentsbefassung eine unabhängige Bewertung durchführen zu lassen, öffnen jedoch selbst für Vorhaben mit einem Erfüllungsaufwand größer als fünf Millionen Pfund die Tür für ein Schnellverfahren aufgrund besonderer politischer Dringlichkeit eines Regulierungsvorhabens. Darüber hinaus kann ein Ministerium auf eine RPC-Stellungnahme verzichten, wenn es sicher ist, eine ausreichend robuste Analyse vorgenommen zu haben und keine unabhängige Prüfung zu benötigen. Ein sog. Call-In-Verfahren, in dessen Rahmen sich das RPC aus eigenen Stücken auch Vorhaben unter der 5-Millionen-Grenze widmen kann, fand keinen Eingang in die Regularien.

*Übertragung des EU-Rechts in nationales Recht*

Es wurde für das RPC deutlich, dass sich der Verlust der politischen Unterstützung der Regierungsspitze bereits mit dem Wechsel des Premierministers im Juli 2016 abzeichnete und die Ressorts im Zuge der mühsamen EU-Austrittsverhandlungen immer triftigere Gründe für eine Verschlankung des Prüfprozesses vorbringen konnten (RPC-F&G). Spätestens als im Juli 2017 der tragische Brand im Greenfell-Tower eine gesamtgesellschaftliche Debatte über Regulierung und seine gesellschaftlichen Kosten und Nutzen auslöste, empfand der Rat seine Rolle als Prüfgremium als herausfordernder denn je (Regulatory Policy Committee 2018b, S. i). Dennoch formulierte er einen deutlichen Anspruch, die politischen Entwicklungen mitzugestalten und

89 Department for Business, Energy and Industrial Strategy 2018b: Better Regulation Framework. Guidance. Zum RPC besonders Abschnitt 1.3.

90 Equivalent Annual Net Direct Cost to Business.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

seine Prüfung zur Verbesserung des Status quo sogar noch auszubauen (RPC-I). So bekräftigte er 2018 noch einmal die Forderung, die Berechnungen der weiteren Gesetzesfolgen für die Gesellschaft (Societal Net Present Value, SNPV) zur Begründung einer negativen Stellungnahme heranziehen zu können (Regulatory Policy Committee 2018b, S. i). Vor allem aber erwartete er, sämtliche proklamierte Kostenveränderungen aus den regulativen Maßnahmen zu validieren, die mit der Übertragung von EU-Recht in nationales Recht einhergehen (RPC-I&J; Regulatory Policy Committee 2018b, i). Wenn also die Regierung das Versprechen der Brexit-Befürworter einlösen wollen würde, mit dem Austritt aus der EU Bürokratie abzubauen, wollte das RPC dies kritisch hinterfragen.

*Sinkende Zufriedenheit und personelle Veränderungen*

Mit der sinkenden politischen Unterstützung ließ auch die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzungen durch die Ressorts und Regulierungsbehörden nach, was sich in einer sinkenden Zahl für zweckmäßig befundener Impact Assessments manifestierte und vom RPC stark bemängelt wurde (Regulatory Policy Committee 2017b). Obwohl das Ratssekretariat zur selben Zeit seine informelle Interaktion mit den Ministerien ausgebaut hatte (RPC-A), förderte die vierteljährliche Umfrage unter Ministerialbeamten Mitte 2017 erstmals eine sinkende Zufriedenheit mit dem Prüfprozess zu Tage („zu lang", „zu aufwendig, vor allem bei kleinen Maßnahmen") (Regulatory Policy Committee 2017b, S. 20). Einerseits gab es im RPC durchaus Verständnis für die Furcht der Arbeitsebene vor Überprüfung und Verzögerung, da vor allem die politischen Hausspitzen auf schnelle Verfahrensabwicklungen drängten (RPC-G). Das RPC war bereit, die Veränderungen im Mandat als Notwendigkeit im Zuge des EU-Austritts anzusehen (Sitzungsprotokoll vom 17. Dezember). Andererseits erfüllte der Rat seiner Meinung nach ja gerade seinen Auftrag, indem er sich dagegen wehrte, dass Regulierung vor allem effizienter und nicht mehr so sehr besser werden sollte.

Anspruch und Aufbegehren des RPC gegen die zu erwartenden Änderungen veranlassten die Regierung Ende 2017 zu einem unerwarteten Schritt, mit dem sie ein deutliches Zeichen setzte. Der langjährige Vorsitzende des RPC, Michael Gibbons CBE, wurde nicht für eine weitere Amtszeit nominiert und im Dezember von Anthony Browne, einem erfahrenen Lobbyisten und Politikberater, abgelöst. Teils aus freier Entscheidung teils aufgrund einer neu eingeführten grundsätzlichen Beschränkung der Amtszeiten von Mitgliedern in Beratungsgremien schieden 2018 und 2019 zudem sechs weitere Mitglieder aus, sodass der Rat personell fast vollständig verändert wurde. Die Tatsache, dass nunmehr vier Wirtschaftswissenschaftler no-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

miniert wurden und der Anteil der Vertreter von Unternehmen oder der Zivilgesellschaft zurückging, lässt erfahrene Beobachter für die Zukunft einen technischeren und weniger politischen Ansatz als bisher erwarten (RPC-G).

### *3.1.4. Zusammenfassung*

*RPC startet auf geebneten Wegen.*

Das Vereinigte Königreich blickte zum Zeitpunkt der Einsetzung des RPC 2009 bereits auf eine Historie zahlreicher politischer Programme und einer Reihe beauftragter Kommissionen zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung zurück. Seit 1985 bestanden durchgehend Organisationseinheiten innerhalb der Regierung, die als Vorläufer der heutigen Arbeitseinheiten angesehen werden können. Es wurden darüber hinaus Bürokratiekostenmessungen durchgeführt, die später durch das Standardkostenmodell noch verfeinert wurden. Während die konservativen Regierungen einen breiten Deregulierungsansatz verfolgten, setzte sich unter den Labour-Regierungen ab 1997 die Ansicht durch, dass die Kosten von Regulierung minimiert werden können, ohne auf Regulierung zu verzichten. Unzufriedenheit mit der herrschenden Praxis der Gesetzesfolgenabschätzung und die international wachsende Bekanntheit des „niederländischen Modells" legten ab 2005 den Grundstein für die Forderungen nach unabhängiger Kontrolle im Gesetzgebungsprozess, die 2009 aufgrund von Druck aus der Wirtschaft unausweichlich wurde.

*Koalitionsregierung stattet RPC mit weitreichenden Befugnissen aus.*

Das Regulatory Policy Committee erhielt zunächst den Auftrag, die Qualität der Impact Assessments sehr frei zu kommentieren, sich gleichzeitig jedoch auf veröffentlichte Impact Assessments zu beschränken. Auf Beschluss der Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberaldemokraten ab 2010 erhielt der Rat die Möglichkeit, zu allen Impact Assessments in der Konsultations- und der Entscheidungsphase schriftlich Stellung zu nehmen und die Kosten-Nutzen-Berechnung, vor allem auch im Sinne des neu ausgelobten OIOO-Prinzips, zu überprüfen. 2011 bekannte sich das Kabinett dazu, die Urteile des RPC insofern für verbindlich zu erachten, als ein Fortfahren mit einer negativen RPC-Stellungnahme im Gesetzgebungsprozess nur bei besonderer Begründung durch den verantwortlichen Minister gestattet würde (automatisierte Ablehnung der Kabinettsreife). Während das RPC nun nicht mehr alle Stellungnahmen veröffentlichen durfte, wurde es ihm ausdrücklich erlaubt, in Fällen des Überstimmtwerdens durch den Minister die Öffentlichkeit über seine ablehnende Haltung zu informieren. Zur klareren

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Positionierung wurde das RPC gebeten, seine Urteile mit passenden Ampelfarben zu verdeutlichen. In der Tatsache, dass das RPC die Abbauschätzungen der Regierung 2011 um mehr als die Hälfte reduzierte, manifestierte sich einerseits, dass er Auseinandersetzungen mit den Ressorts nicht scheute (RPC-I) und andererseits, dass er über beträchtliche politische Rückendeckung im Kabinettsunterausschuss aber auch im Cabinet Office verfügte.

*Institutionelle Aufwertung steht beginnender Aushöhlung des Veto-Rechts entgegen.*

Um die Wettbewerbsbedingungen britischer Unternehmen weiter zu verbessern, verschärfte die Koalitionsregierung 2013 ihre Maßnahmen im Bereich Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung ein weiteres Mal. Das RPC, das sie kurz vorher entgegen dem Trend zum offiziellen Regierungsberatungsgremium gemacht hat, beteiligte sie als Kontrolleur, Berater und Mediator an der Umsetzung der vielfältigen politischen Instrumente. Indem die Regierung das RPC zugleich teilweise aus der Ex-ante-Prüfung von Gesetzgebungsvorhaben herausnahm, verschob sie seinen Schwerpunkt jedoch nachhaltig. Während die Regierung die größere Effizienz bei der Gesetzesfolgenabschätzung als Beitrag zu besserer Rechtsetzung und rascherer Entbürokratisierung ansah, stellte das RPC zunehmende Nachlässigkeiten der Ministerialbürokratie bei der Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzung fest und bemängelte, dass Entscheidungen häufiger auf mangelhaften Entscheidungsgrundlagen basierten als vorher. Die Einführung des Schnellprüfverfahrens sowie der Bagatellgrenze von 1 Million Pfund jährlicher Belastung und die Entscheidung, dass das RPC ein Impact Assessment nur noch aufgrund mangelhafter Kostenberechnungen und nicht mehr auf der Basis eines Gesamteindrucks als unzweckmäßig bezeichnen dürfe, ist für die weitere Entwicklung des RPC als folgenreich zu beurteilen. Somit lässt sich schlussfolgern, dass die konservativ-liberaldemokratische Regierung mit Blick auf die bessere Rechtsetzung das Gegenteil dessen erreicht haben dürfte, was sie erreichen wollte.

*Nach Fürsprache der Wirtschaft darf RPC gesetzliche Aufgabe übernehmen.*

Zum Ende ihrer Amtszeit verabschiedete die Koalitionsregierung 2015 ein Gesetz, das nachfolgende Regierungen dazu verpflichtete, in jeder neuen Amtszeit ein Abbauziel für die Gesetzesfolgekosten der Wirtschaft zu formulieren und ein unabhängiges Gremium damit zu beauftragen, die Erreichung dieses Ziels zu kontrollieren (SBEE-Act). Dass das RPC von der nachfolgenden konservativen Regierung für diese Aufgabe berufen wurde, war

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

keineswegs selbstverständlich, sondern bedurfte der engagierten Fürsprache wichtiger Wirtschaftsverbände. Mit der neuen Rolle als Independent Verification Body (IVB) gewann der Rat eine gesetzlich verankerte Aufgabe hinzu, die seine Position im Gesetzgebungsprozess zwar stärkte, nicht jedoch langfristig seine Existenz sicherte, da er immer wieder neu berufen werden muss. Diese Rolle verfestigte darüber hinaus, dass die Gesetzesfolgen für die Wirtschaft die einzige Beurteilungsgrundlage für eine Ablehnung oder Genehmigung von Impact Assessments durch das RPC bildeten. Versuche seitens des RPC, das Schlussurteil (zweckmäßig oder nicht) auch auf die Berechnung weiterer Kosten wie gesellschaftlicher oder ökologischer Kosten zu beziehen, blieben nicht nur methodisch unbefriedigend, sondern scheiterten vor allem an der dezidiert wirtschaftspolitischen Ausrichtung der Better Regulation-Politik der konservativen Regierung. Die Arbeitsbelastung für den Rat stieg aufgrund der Aufnahme einer Vielzahl von Regulierungsbehörden in den Geltungsbereich des Business Impact Targets (BIT) stark an. Ebenso verschärften sich die Auseinandersetzungen mit den Ressorts, die nun sowohl über die Berechnungen selbst als auch über die Geltung des BIT für einzelne Rechtsetzungsvorhaben geführt werden mussten und aufgrund des absoluten Abbauziels politisch wieder relevanter waren.

*Brexit und Greenfell-Tower lassen Unterstützung für Better Regulation und RPC-Personal schwinden.*

Als Folge wiederholter effizienzgetriebener Sparprogramme, die von 2010–2015 zuletzt starke Stellenkürzungen in allen Ministerien beinhalteten, brachten die Vorbereitungen für den EU-Austritt die britische Ministerialbürokratie an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Die seit 2010 steigende Unzufriedenheit der Verwaltung mit den hohen Anforderungen an Gesetzesfolgenabschätzungen, wurde zu diesem Zeitpunkt manifest und brach sich im Verhältnis zum RPC, dem Durchsetzer dieser Anforderungen, Bahn. Auch die politische Unterstützung erodierte, da zum einen auch hier die Priorität auf dem Austritts-Management lag. Zum andern führte der Personalwechsel um die neue Premierministerin dazu, dass ein wichtiger Unterstützer des generalistischen Anliegens in der Regierungszentrale aus dem Cabinet Office ausschied. Nachdem auch noch die Brandkatastrophe am Greenfell-Tower nachlässiger Regulierung und Kontrolle zugeschrieben wurde, verlor das Bemühen um Bürokratieabbau für die amtierende Regierung endgültig an politischer Bedeutung. Das RPC wehrte sich 2017 und 2018 erfolglos dagegen, dass der Geltungsbereich seines Kontrollmandats durch Heraufsetzen der Bagatellgrenze auf fünf Millionen Pfund pro Jahr und die Aufhebung der Prüfpflicht für Impact Assessments im Konsultationsverfahren erheblich

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

eingeschränkt wurde. Wie ernst die Regierung die Prioritätenverschiebung tatsächlich meinte, wurde im Dezember deutlich, als sie den fast vollständigen Austausch der RPC-Mitglieder damit begann, dass sie den langjährigen Vorsitzenden Michael Gibbons unerwarteterweise nicht mehr neu nominierte. Die neue Besetzung lässt einen technischeren und wesentlich unpolitischeren Ansatz erwarten.

### *3.2. Arbeitsweise*

#### *3.2.1. Leistungsspektrum*

*Verifizierung der offiziellen Zahlen*

Der Schwerpunkt des RPC liegt darauf, die Angaben der Regierungsakteure zu Folgekosten neuer Regelungen zu verifizieren und zu gewährleisten, dass Abbauerfolge der Regierung auf glaubhaften Angaben beruhen. Dies erfordert, dass er selbst Berechnungen vornimmt und schließt die Untersuchung von Kosten-Nutzen-Relationen ein. Dafür unterhält er im Sekretariat wie im Rat besondere technisch-analytische, wirtschaftswissenschaftliche Expertise und beschränkt sich – im Gegensatz zu den beiden Vergleichsfällen Actal und NKR – auf die den Rechtstext begleitende Gesetzesfolgenabschätzung. Diese Schwerpunktsetzung hat seit 2012 jede Regierung bestätigt: Im Gegensatz zu weiteren Bestandteilen eines Impact Assessments, auf die der Rat sein Urteil ebenfalls gerne stützen würde, blieben die Kostenberechnungen kontinuierlich die Grundlage dafür, dass der Rat eine Folgenabschätzung als zweckmäßig oder nicht zweckmäßig markieren durfte (Department for Business, Innovation and Skills 2013; Department for Business, Energy and Industrial Strategy 2017, 2018b). Von Anfang an ging es dabei um die Kosten für die Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Akteure. Die RPC-Überprüfung gilt für Gesetze wie Verordnungen und erstreckt sich seit 2015 auch auf die Vorhaben regulierender Behörden. Besondere Bedeutung erhält ein negatives Urteil über die Berechnung der quantitativen Kostenfolgen, weil damit seit 2012 die automatisierte Ablehnung der Kabinettsreife eines Regelungsentwurfs durch einen für Bürokratieabbau zuständigen Kabinettsunterausschuss einhergeht und der Urheber seine Angaben modifizieren muss, bis die Zweckmäßigkeit des Impact Assessments vom RPC bestätigt wird. Seit 2015 fungiert das RPC als Unabhängiges Verifizierungsgremium (Independent Verification Body) für das in jeder Legislatur auszulobende Abbauziel des Erfüllungsaufwands für Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Business Impact Target). Das Business Impact Target ersetzt die zuvor verfolgten Abbauprinzipien One-in-one-out und One-in-two-out, deren Berechnungsgrundlagen ebenfalls vom RPC bestätigt werden mussten. Das RPC prüft

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

außerdem, ob Vorhaben in den Gegenstandsbereich des Business Impact Targets fallen, da Ministerien versucht sein könnten, dies definitorisch auszuschließen. Das RPC übernimmt damit seit seiner Gründung eine wichtige Kontroll- und Monitoringfunktion für die Darstellung der Kostenfolgen seitens der Regierungsakteure. Indem die Angaben der Regierung auf seinen Hinweis hin unter Umständen in nicht unerheblichem Maße korrigiert werden müssen,[91] trägt er wesentlich zur Qualitätssicherung der Angaben bei. Unter Geltung von One-in-one-out, One-in-two-out oder eines absoluten Abbauziels wie des Business Impact Targets verringert er auf diese Weise den Handlungsspielraum der Ressorts und Behörden mit Blick auf weitere Rechtsetzungsvorhaben.

*Keine Beratung im Ex-ante-Prüfverfahren*

Mit der Prüfung im Ex-ante- und im Ex-post-Verfahren geht – anders als bei Actal/ATR und NKR – keine fallspezifische Beratungsfunktion einher. Die für einen Regelungsentwurf verantwortlichen Referenten in den Ministerien greifen auf die Beratung der ressortinternen Einheiten (Better Regulation Units) zurück, welche methodische Fragen wiederum mit Mitarbeitern der Stabstelle im Wirtschaftsministerium (Better Regulation Executive) klären. Die zuständigen Referenten im RPC-Sekretariat wurden von den Ressorts bisher nur in Ausnahmefällen zu Rate gezogen, was zu Unzufriedenheit über die fehlende Voraussehbarkeit der RPC-Prüfergebnisse bei den Ressorts geführt hatte (Regulatory Policy Committee 2018a, S. 17). Ein Grund für den vollständigen Verzicht auf Beratung ist sicherlich, dass der Rat den Ressorts keine Hilfestellung bei der Kosten-Nutzen-Analyse geben kann, da er über keine besseren oder anderen Zugänge zu Datenquellen verfügt als diese. Im Gegenteil hat der Rat nicht immer Zugang zu den Konsultationsbeiträgen der betroffenen Stakeholder, aus denen die Ressorts in der Regel ihre Daten ziehen und steht ihm auch das Mittel der Befragung oder Anhörung von betroffenen und interessierten Kreisen nicht zur Verfügung (RPC&I).

Künftig sollen die Sekretariatsmitarbeiter regelmäßigere vorbereitende Treffen mit den Ministerien abhalten (pre-submission meetings) und den frühen Informationsaustausch über aufkommende Regulierungsvorhaben fördern (RPC-A; Regulatory Policy Committee 2018a, S. 20). Den ausbleibenden persönlichen Kontakt mit den Rechtsetzungsreferenten versuchte

91 Zwischen 2010 und 2015 um 585 Mio. GBP jährlich (Regulatory Policy Committee 2015), 2015–2016 um 168 Mio. GBP (Regulatory Policy Committee 2016), 2017–2018 um lediglich 5,3 Prozent von 1,194 Mrd. GBP auf 1,131 Mrd. GBP (63 Mio) (Regulatory Policy Committee 2018a).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

das RPC mit Schulungen, Anleitungen und der Veröffentlichung umfassender Fallbeispiele auszugleichen.[92] Auf politischer Ebene besteht – wie bei Actal – kein Kontakt zwischen den Ressortleitungen und den RPC-Mitgliedern zu konkreten Regelungsvorhaben. Während der Koalitionsregierung 2010 bis 2015 kam immerhin der Kabinettsunterausschuss regelmäßig zusammen und der Ratsvorsitzende hatte dort die Möglichkeit, den Ministern RPC-Entscheidungen sowie die grundsätzlichen Kriterien und Urteilsschwerpunkte des Rates zu erläutern (RPC-J). Dass solch ein regelmäßiger Austausch mit Regierungsmitgliedern heute nicht mehr stattfindet, da der Kabinettsunterausschuss auf Sitzungen verzichtet, empfindet der Rat seither als echtes Manko (ebd.).

*Politisch definierter Prüfkatalog*

Über die quantitativen Angaben hinaus prüft das RPC ein Impact Assessment daraufhin ab, ob die Regulierung ausreichend begründet ist, das Impact Assessment Aussagen zur Berücksichtigung anderer Optionen als die Regulierung macht, sonstige Folgekosten für die Gesellschaft aufführt, ein KMU-Test durchgeführt wurde und ob eine Evaluation vorgesehen ist. Darüber hinaus ist der Rat frei, zu kommentieren, wo er mit Blick auf die allgemeinen Anforderungen an gute Rechtsetzungspraxis Verbesserungsbedarf erkennt (HM Treasury 2003) (HM Treasury 2018) (RPC-E). Allerdings bestimmt jede Regierung neu, auf welchen Kriterien sein Urteil über die Zweckmäßigkeit eines Impact Assessments beruhen darf (Department for Business, Innovation and Skills 2013; Department for Business, Energy and Industrial Strategy 2017, 2018b). Ein rotes („unzweckmäßig“) oder grünes („zweckmäßig“) Rating, auf dem der automatische Ablehnungsmechanismus des Kabinettsunterausschusses beruht, darf somit nur auf der Basis weniger politisch definierter Kriterien gegeben werden. Während die monetären Folgekosten auch früher eher Gegenstand der Prüfung im finalen Entwurfsstadium unmittelbar vor Kabinettszuleitung waren (Regulatory Policy Committee 2017a), fand die Prüfung der benannten Better-Regulation-Kriterien vorwiegend anhand des Konsultationsentwurfs des Impact Assessments statt. Seit 2018 ist jedoch die Zuleitung eines Gesetzentwurfs in der Konsultationsphase für die Ministerien nicht mehr verpflichtend (Department for Business, Energy and Industrial Strategy 2018b), was bei etwa einem Drittel der Ressorts das Zurückhalten von Entwürfen erwarten lässt (Regulatory Policy Committee 2018a, S. 6). Seit 2016 begutachtet und bewertet das RPC auch Ex-post-Evaluationen durch die Ressorts (Post Imple-

92 https://regulatorypolicycommittee.weebly.com/, zuletzt abgerufen am 12.3.2019.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mentation Reviews) mit Blick auf ihre Evidenzgrundlage, ihre Verhältnismäßigkeit und die Begründetheit ihrer Empfehlungen. Der Rat zeigt sich allerdings unzufrieden mit der geringen Anzahl[93] der ihm zugeleiteten Evaluationen und wirbt dafür, auch Post Implementation Reviews zu kostenintensiveren Maßnahmen begutachten zu können (Regulatory Policy Committee 2017a, 2018a).

*Hintergründige Verhandlungen über Prüfkriterien und Prüfbefugnis*

Wenngleich das RPC an einzelnen Stellen für sich in Anspruch nimmt, bestimmte Elemente der Regierungspolitik im Bereich Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung mitgestaltet zu haben (RPC-I&J; Regulatory Policy Committee 2018a, S. 5), ist eine Ideengeberschaft seinerseits längst nicht so klar erkennbar wie etwa beim deutschen NKR. Der britische Rat erwähnt Vorschläge für eine Änderung der Better-Regulation-Politik weder in seinen regelmäßigen Veröffentlichungen noch erstellt er Publikationen mit einem dezidierten Fokus auf einzelne Instrumente oder *best practices* anderer Länder. Dagegen erwähnen die Ratsmitglieder Verbesserungsvorschläge im Gespräch mit dem zuständigen Minister für Bürokratieabbau und richtet sich das Sekretariat vor allem an die Stabsstelle im Wirtschaftsministerium, um dort die Beobachtungen und Schlussfolgerungen zu Verfahren und Instrumenten in die Bestimmungen einfließen zu lassen (RPC-C; Regulatory Policy Committee 2018a, S. 25). Vehementer versucht der Rat hingegen zu beeinflussen, auf welche Kriterien er seine Urteilsfindung über Impact Assessments aufbauen darf. Dafür nutzt er seine Stellungnahmen und Jahresberichte ebenso wie Vorträge oder Gespräche mit Ministern (RPC-F&J) und beruft sich auf Empfehlungen anderer Organisationen wie des National Audit Office oder des House of Commons Committee of Public Accounts (RPC-F; Regulatory Policy Committee 2017b). So drängt das RPC etwa darauf, in seinem Urteil die Angaben über die sonstigen Kosten einer Regelung für die Gesellschaft berücksichtigen zu dürfen (zuletzt Regulatory Policy Committee 2018a, S. 26) und trägt Meinungsunterschiede mit der Better Regulation Executive darüber aus, welche Regelungen in den Gegenstandsbereich des Business Impact Target fallen und welche nicht ((Non-)Qualifying Regulatory Provisions, (N)QRP). Dazu verfügt er über eine Gruppe aus wirtschaftswissenschaftlich ausgebildeten Ratsmitgliedern und -mitarbeitern, die methodische Fragen bearbeiten und Konflikte mit der Better Regulation Executive klären sollen (Methodology Sub-Group) (RPC&B). Hier

93 2017–18 hat er 22 PIRs erhalten (Regulatory Policy Committee 2018a) in der Vorperiode 31 (Regulatory Policy Committee 2017b).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gab es tatsächlich Situationen, in denen das RPC zu verschriftlichten Absprachen mit den zuständigen Ministern im Kabinettsunterausschuss kam, die dem politischen Ziel des Bürokratieabbaus dienten und den Spezialisten in den Ministerien wenig gefielen (RPC-C). Im Zuge der Vorbereitungen des EU-Austritts wurde der Vorsitzende Michael Gibbons zudem nicht müde zu betonen, dass alle in nationales Recht zu übertragende Regelungen in die Prüfpflicht des RPC fallen müssten (etwa Regulatory Policy Committee 2017b, S. 6). Mit Blick auf das Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung kann man somit sagen, dass das RPC in Vergangenheit zwar weniger ein Ideengeber für Instrumente besserer Rechtsetzung war, sich aber durchaus als Interessenvertreter für eine breite unabhängige Kontrolle von Regelungsentwürfen der britischen Regierung betätigte.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass das RPC vornehmlich ein Kontrollgremium ist, dass der Legitimation regulierender Politik dient. Es erfüllt den Zweck, dass Minister politische Entscheidungen auf der Basis aller verfügbaren Informationen treffen und die Öffentlichkeit von der korrekten Ausführung des Folgeabschätzungsprozesses überzeugt wird. Da er keine Beratungsfunktion wahrnimmt, konnte er keinen Einfluss auf Politikinhalte nehmen (RPC-I), sondern lediglich die Impact Assessments verbessern. Seine Konzentration auf Impact Assessments, Post-Implementation-Reviews und Kostenberechnungen und seine Fokussierung auf die Dienstleistung der Verifizierung und des Monitorings machen das RPC im Vergleich zu Actal und NKR zu einer thematisch und funktional klar begrenzten Kontrollorgan.

### *3.2.2. Vorgehensweise*

#### *Formale Beurteilung und ‚Veto-Recht'*

Im Ex-ante-Verfahren nimmt das RPC in erster Linie über formale, schriftliche und eindeutige Beurteilungen der Impact Assessments Einfluss. Das Gremium kommuniziert in der Form von Stellungnahmen, in denen es die Aussagekraft, Korrektheit und Vollständigkeit der Gesetzesfolgenabschätzungen der Ministerien kommentiert und beurteilt. Auf der Basis einzelner, politisch festgelegter Kriterien – bisher stets mit Schwerpunkt auf den Kostenfolgen für die Wirtschaft – urteilt der Rat in Form von Ampelfarben über die Qualität der von den Ministerien vorgenommenen Gesetzesfolgenabschätzungen: eine grüne Markierung erhält ein Impact Assessment, das der Rat ohne weitere Veränderungen für zweckmäßig hält („fit for purpose"), eine rote Markierung signalisiert das Gegenteil („not fit for purpose"). Seine Autorität speist sich aus einer klaren Selbstverpflichtung der Regierung, einen Gesetzentwurf, dessen Folgenabschätzung vom RPC als un-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zweckmäßig beurteilt wird, nicht im Kabinett zu behandeln. Der Kabinettsunterausschuss für Entbürokratisierung setzt diese Regelung durch, indem er den Entwurf zurück in das zuständige Ministerium verweist oder aber eine Aussprache im Kabinett ermöglicht, wenn der zuständige Minister trotz eines „red-ratings" mit dem Gesetzgebungsprozess fortfahren will. Da diese von den Ministern in der Regel gerne vermieden werden, beschränkt sich die Zahl der negativ bewerteten Entwürfe im Kabinett auf wesentliche dringende und innerhalb der Regierung unstrittige Regelungsentwürfe. Die eindeutige Entscheidung des Rates, ein grünes oder rotes Rating zu erteilen, ermöglicht auch, die Ministerien in der Güte ihrer Folgenabschätzungen untereinander zu vergleichen und diszipliniert sie auf diese Weise, die Qualität ihrer Impact Assessments sicherzustellen. Das Ampelsystem und der Ablehnungsautomatismus bestanden nicht von Anfang an, sondern wurden 2012 von der konservativ-liberalen Koalitionsregierung eingeführt, die im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung weitere ehrgeizige Programme aufsetzte. Zwar wurde der Geltungsbereich von den beiden Tory-Regierungen unter Theresa May signifikant eingeschränkt, doch wagte es seit damals keine Regierung, den Durchgriffsmechanismus selbst aufzugeben.

*Schriftliche Vorab-Einschätzung*

Abgesehen von formalen Besprechungen, die die Better Regulation Unit eines Ministeriums oder die zuständigen Referenten im Koordinierungsstab des Wirtschaftsministeriums (Better Regulation Executive) aufsetzen, und zunehmenden Bemühungen des Sekretariats, für die Referenten in den Ministerien ansprechbar zu sein (RPC-E), findet auch der informelle Hinweis auf eine im Raum stehende negative Stellungnahme schriftlich statt: Droht ein Entwurf als unzweckmäßig beurteilt zu werden, gibt das RPC den Ressorts seit 2016 einen frühen formalen Hinweis (Initial Review Notice), auf den die Ressorts in der Regel bereits die notwendigen Anpassungen folgen lassen, um eine positive Bewertung zu erhalten.[94] Erfolgen auf ein Initial Review Notice keine Veränderungen am Impact Assessment, informiert das RPC den zuständigen Minister kurzfristig mit einem „roten Brief", dass ein negatives Urteil zu seinem Gesetzentwurf unmittelbar bevorsteht (RPC-J). So versucht der Rat, seine Entscheidung gegenüber dem Minister zu erläutern (RPC-J). Eine mündliche Auseinandersetzung des Berichterstatters oder des Vorsitzenden des Rats mit dem für einen Gesetzgebungsentwurf zustän-

94 2017–18 erhielten knapp 90 Prozent der Entwürfe mit einem IRN im Anschluss eine positive Beurteilung (Regulatory Policy Committee 2018a, S. 14).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

digen Minister oder Staatssekretär findet jedoch nicht statt. Zum Zeitpunkt des Erhalts des roten Briefs kann der Minister inhaltlich jedoch keine Veränderung am Entwurf mehr vornehmen und wird mit dem Brief lediglich in die Lage versetzt, eine entsprechende Rechtfertigung für das Kabinett, das Parlament und die Öffentlichkeit vorzubereiten. Bilateral habe dies zur Bitte einzelner Minister geführt, künftig früher und persönlich über eine ausstehende RPC-Bewertung informiert zu werden (RPC-J). Mit einem informellen Prüfprozess sucht der Rat seit 2018 darauf zu reagieren, dass die Prüfpflicht in der Konsultationsphase aufgehoben wurde und sich nun lediglich auf die finalen Impact Assessments vor der Kabinettsentscheidung erstreckt (Regulatory Policy Committee 2018a, S. 26). Der Rat hofft, mit seinem informellen, nicht-öffentlichen Gutachten die Anzahl der freiwilligen Entwurfs-Zuleitungen zu erhöhen, bleibt jedoch weitgehend beim bewährten Instrument der schriftlichen Stellungnahme.

*Qualitätsmerkmale der Beurteilung*

Aus dieser hierarchie-basierten Einflusslogik heraus leitete der Rat unter dem Vorsitzenden Michael Gibbons (2009–2017) zwei Konsequenzen für seine Handlungsstrategie ab: Zum einen legt der Rat großen Wert darauf, dass seine Stellungnahmen und der gesamte Prüfungsprozess klar strukturiert sind und die Qualität seiner Entscheidungen geschätzt wird (RPC-J). Indem die Urteile sachlich gerechtfertigt, die Vermittlung klar und die Handlungsanforderungen präzise sind, soll die Qualität seiner Arbeit keine Angriffsfläche bieten (ebd.). Der Rat führt vierteljährlich eine Zufriedenheitsbefragung bei den Policy-Teams in den Ministerien durch, um Probleme möglichst frühzeitig zu identifizieren. Für die Folgekosten-Berechnung können die Rechtsetzungsreferenten in den Ministerien nur selten auf Datenquellen des Nationalen Statistikamtes (Office for National Statistics, ONS) zugreifen und sind ansonsten auf eigene Register oder die Angaben der Wirtschaftsverbände und zivilgesellschaftlichen Akteuren angewiesen (RPC-B). Dies begründet die nur eingeschränkt zur Verfügung stehende Datengrundlage, zumal der Rat auf die Ressourcen verzichtet, die seine Mitglieder über ihre beruflichen Netzwerke heben könnten. Er lässt die Kenntnisse und Einschätzungen seiner Mitglieder, die durch ihre biographischen Stationen eine besondere Expertise in bestimmten Bereichen aufgebaut haben, sogar gänzlich ungenutzt: Derjenige, dessen berufliche Interessen im weitesten Sinne von einem Gesetzentwurf betroffen sein könnten, hält sich aus der Bearbeitung des entsprechenden Beschlusses vollständig heraus (RPC-H, I& J). Dennoch ist der Rat dazu beauftragt, die Berechnungen der Ressorts zu korrigieren. Das Vertrauen in seine Urteilskraft scheint umso

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

größer zu sein, als er sogar Aussagen zu dem monetären Nutzen einer Regelung oder den sonstigen Kosten für die Gesellschaft (Societal Net Present Value, SNPV) hinterfragt, die bereits aus sich heraus viel Interpretationsspielraum bergen (RPC-A,B&F). Aus diesem Grund hängt die Legitimation seiner Entscheidungen stark mit dem zweiten strategischen Fokus, der Unabhängigkeit, zusammen.

Die politische Unabhängigkeit des Gremiums ist ein weiteres Element, dass der langjährige Vorsitzende des Rats als unverzichtbar erachtete und insbesondere in seiner Rolle als Mitglied der Auswahlkommission neuer Mitglieder zu schützen suchte (RPC-J). Das RPC versteht unter seiner eigenen Unabhängigkeit, dass kein Mitglied irgendwelche Interessen vertritt (ebd.). Aus diesem Grund halten sich Interessenvertreter aus sie betreffenden Prüfungen heraus und werden vor allem keine ehemaligen oder aktiven Politiker für Sitze im achtköpfigen Gremium nominiert (ebd.). Regelmäßig demonstriert das RPC sein unabhängiges Denken („independence of mind"), indem es das Ausmaß seiner Korrekturen an den Regierungsschätzungen veröffentlicht (RPC-I). Darüber hinaus vertritt der Rat die Sichtweise, dass das Gremium insofern unabhängig von der politischen Ausrichtung einer Regierung prüfe, als man auch andere Ziele als das Abbauziel für die Wirtschaft (BIT) in den Mittelpunkt der Betrachtungen stellen könne: Auch eine Regierung, die stärker regulierende politische Ziele umsetze, könne dies mithilfe des RPC auf der Basis einer sauberen Datengrundlage und Analyse über die Kosten und Nutzen etwa für die Gesellschaft als Ganze tun (RPC-E, F& J).

*Interne Verarbeitung des Prüfergebnisses*

Ein Einflussmechanismus, der dem RPC fehlt, ist derjenige des öffentlichen Drucks in Reaktion auf seine Stellungnahmen und deren Nutzung durch Parlament, Wirtschaftsverbände und Zivilgesellschaft. Zwar strebt der Rat dies an und veröffentlicht unter dem neuen Vorsitzenden auch wieder konsequenter seine Stellungnahmen auf seiner Internetseite (Regulatory Policy Committee 2018a, 31), doch werden diese dem Parlament nicht mandatsgemäß zugeleitet und ist eine Publikation auf der Internetseite an die Voraussetzung gebunden, dass das Impact Assessment von dem verantwortlichen Ministerium bereits der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde. Die seltenen Fälle einer negativen Rats-Stellungnahme, die ein Minister mit Ausnahmegenehmigung des Kabinettsunterausschusses übergeht und mit der Einbringung seines Gesetzes in das Kabinett fortfährt, berechtigen das RPC zwar, seine negative Stellungnahme zu veröffentlichen, bedeuten jedoch nicht, dass diese Veröffentlichung dann auch die erforderliche Sichtbarkeit

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

erhält. Im Gesetzgebungsalltag lässt zumindest von Seiten des Unterhauses eine Befassung zu wünschen übrig (RPC-I) und ist es in seltenen Fällen das Oberhaus, das die Regierung kritisch zu den Gesetzesfolgen einer Regelung befragt und entsprechende Änderungen am Gesetz beschließt (RPC-H). Beim Bemühen um externe Transparenz ebenso wie beim Bemühen um die Pflege informeller Beziehungen zu allen Stakeholdern stößt der Rat, dessen Mitglieder nur für vier Tage im Monat angestellt sind, mit seinen personellen Kapazitäten an Grenzen (RPC-A,C&I), auch wenn die Stellen im Sekretariat zuletzt auf 20 erhöht wurden (Regulatory Policy Committee 2018a, 34).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

# C. Vergleichende Betrachtung

## 1. Die Arbeitsweisen der Räte im Vergleich

Unterschiede in der Interaktions- und Einflusslogik werden daran festgemacht, ob die Räte sich proaktiv oder passiv, politisch oder neutral verhalten, ob sie formellen Verfahren folgen oder informelle Kanäle suchen, ob sie einseitig kommunizieren oder kollaborativ arbeiten und schließlich, ob sie sich primär an Regierungsakteure oder an Akteure außerhalb der Regierung richten. Die Identität schließlich gibt Auskunft darüber, welchen Wert die Räte der Gesetzesfolgenabschätzung beimessen und welche Rolle sie in dem Prozess einnehmen. Besonders die vergleichende Perspektive schärft den Blick dafür, wie unterschiedlich die Räte ihre Rolle interpretieren und welch geringe Aussagekraft die Klassifizierung als Normenkontrollrat darüber hat, was die Räte tun und wie sie vorgehen.

### *1.1. Das Themen- und Aufgabenspektrum der Räte*

Die folgende Tabelle zeigt das Aufgaben- und Themenspektrum und erteilt Auskunft darüber, wie ‚breit' die Räte aufgestellt sind. Es geht darum, in welcher Intensität die Räte Kontroll-, Beratungs- oder Koordinierungsleistungen erbringen und welche Tiefe ihre Fragestellungen erreichen: betreffen sie lediglich die Regulierungsebene, kümmern sie sich um politische und administrative Prozesse oder machen sie sogar Aussagen zu staatlichen Strukturen?

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Tabelle 2: Das materielle und formelle Leistungsspektrum der untersuchten Räte*

| | | Nationaler Normenkontrollrat | Regulatory Policy Committee | Actal/ Adviescollege Toetsing Regeldruk |
|---|---|---|---|---|
| Bürokratieabbau (policy) | Identifizierung von Regelungsalternativen mit den geringsten Folgekosten | Beratung (Berechnung und Alternativen) +++ | Beratung (Berechnung) + | Beratung (Berechnung und Alternativen) ++ |
| | | Verifizierung + | Verifizierung +++ | Verifizierung + |
| | | ---------- | ---------- | Koordinierung ++ (politisch) |
| | | Monitoring + (Folgekosten) | Monitoring +++ (Folgekosten und Berechnung) | ---------- |
| | Identifizierung von Abbaupotential im Regelbestand | Beratung +++ | ---------- | Beratung ++ |
| | | Koordinierung +++ (administrativ) | | |
| Bessere Rechtsetzung (politics) | Identifizierung von Optimierungspotential in Prozessen | Beratung +++ | Beratung + | Beratung + |
| | | Koordinierung ++ (politisch) | ---------- | ---------- |
| | | Kontrolle ++ (Durchführung) | Kontrolle +++ (Durchführung und Qualität) | Kontrolle ++ (Durchführung) |
| Governance & Government (polity) | Identifizierung von Optimierungspotentialen in staatlichen Prozessen und Strukturen | Beratung +++ | ---------- | Beratung + |
| | | Koordinierung ++ (administrativ) | | ---------- |
| | | ---------- | | Kontrolle + |
| | | Monitoring +++ | | ---------- |
| **Breite des Handlungsfeldes (materielles Leistungsspektrum)** | | **breites Themenspektrum** | **enges Themenspektrum** | **mittleres Themenspektrum** |
| **Dominante Aufgabentypen (formelles Leistungsspektrum)** | | **Beratung, Koordinierung, Verifizierung, Kontrolle, Monitoring** | **Kontrolle (Verifizierung und Monitoring)** | **Kontrolle und politische Koordinierung** |

+/++/+++ = niedrige/mittlere/hohe Intensität des Aufgabentypus; -- = keine Tätigkeit

Quelle: eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783748929684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Unterschiedliche Gewichtung der Ex-ante-Prüfung*

Bei der Betrachtung der Arbeitsweisen auf ihrer funktionalen Dimension fällt zunächst auf, dass die Räte das ‚Brot-und-Butter-Geschäft' der Ex-ante-Prüfung im Portfolio ihrer Aktivitäten unterschiedlich stark gewichten. Einen Extrempunkt stellt das britische RPC dar, das durch seinen klaren Auftrag, die Qualität der Impact Assessments sicherzustellen und die Berechnungen von Kosten und Nutzen für die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft zu verifizieren, materiell-inhaltlich stark begrenzt ist. Für den niederländischen Rat, der sich über die Ex-ante-Prüfung hinaus um Abbaupotenziale im Rechtsbestand im Zusammenhang mit der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben auch innerhalb der Strukturen staatlicher Regulierung kümmert, ist ein größeres Themenspektrum zu konstatieren, wenngleich auch bei ihm eine starke Fokussierung auf die Folgekosten für die Wirtschaft auszumachen ist und seine Bemühungen um bessere Rechtsetzung weniger stark ausgeprägt ist als beim NKR. Das neue ATR-Mandat sieht zudem vor, dass der Rat sich mit 80 Prozent seiner Ressourcen auf die Ex-ante-Prüfung konzentriert. Wie die Beschreibung der Tätigkeiten des NKR gezeigt hat, widmet sich der deutsche Normenkontrollrat dem Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung in Inhalten, Prozessen und Strukturen, womit bei ihm die Ex-ante-Prüfung am meisten von anderen Dingen begleitet wird und er somit den anderen Extrempunkt einnimmt. Es wird deutlich, dass besonders der NKR, aber in Teilen auch Actal weit über die Funktion hinausgehen, die den unabhängigen Kontrollgremien in der internationalen Better Regulation-Debatte zugeordnet werden. Die Empfehlungen der OECD etwa konzentrieren sich stets darauf, dass ein Normenkontrollrat eingerichtet werden soll, um die Gesetzesfolgenabschätzung der Regierung unabhängig kontrollieren zu lassen (OECD 2018b). Am ehesten entspricht dieser ‚Minimalanforderung' an unabhängige Kontrollgremien somit das RPC, das noch nicht einmal auf Arbeitsebene den materiellen Regelungsentwurf kommentiert und alternative Lösungsvorschläge unterbreitet.

*Verschiedene Arten der Koordinierung*

Hinsichtlich der Beteiligung an der politischen Debatte im Zuge von Rechtsetzungsverfahren nimmt Actal eine herausgehobene Stellung ein. Zumindest 2011 bis 2017 bestand ein wesentlicher Anteil der Tätigkeit der Ratsmitglieder darin, in Parlament, bei Wirtschaftsverbänden und in der Öffentlichkeit politische Unterstützung für ihre Empfehlungen zu organisieren. Diese Art der politischen Koordinierung ist den anderen Räten fremd, weil sie sich vorher in der Form von positiver (NKR) oder negativer Koordinierung (RPC) am inneren Gesetzgebungsverfahren beteiligen. Hier muss erwähnt

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

werden, dass das politische Agieren des niederländischen Rats nicht nur im Vergleich zu anderen Räten außergewöhnlich ist, sondern auch in seiner Entwicklungsgeschichte nur eine Episode bleiben soll, wenn die Änderungen, die die niederländische Regierung 2017 vorgenommen hat, ihre gewünschte Wirkung entfalten. Während dem RPC eine schriftliche Klassifizierung des Impact Assessments als „unzweckmäßig" ausreicht, um dieses im Wege der negativen Koordinierung zu verbessern, muss der NKR zum Teil erheblichen Aufwand betreiben, um die Ressorts zur Anpassung von Folgekostendarstellungen zu bewegen und Gesetze und Gesetzesfolgeabschätzungen im Sinne der Prinzipien guter Regulierung zu verbessern. Es hat sich als Besonderheit des NKR herausgestellt, dass diese positive Koordinierung auch die politische Ebene einbezieht.

*Aufgaben im Politikzyklus*

Ein Blick auf das Modell des Politikzyklus` offenbart des Weiteren, wie sehr sich der Umfang der Mitwirkung der Räte an der Bürokratieabbaupolitik der jeweiligen Regierung unterscheidet. Betrachtet man das Aktivitätenspektrum des NKR, so kann man sehen, dass der NKR sich schon in fast allen Phasen eines Politikzyklus` von der Problemformulierung, über Agenda Setting und Politikformulierung bis hin zu Evaluation und Reformulierung betätigt hat. Unabhängig von der Art seiner Vorschläge (zum Bürokratieabbau im Regelbestand, zur Einführung eines Better Regulation Instruments oder zu Entbürokratisierung durch E-Government) übernimmt er Verantwortung entlang des gesamten Policy-Prozesses. Solch eine breite Beteiligung ist nicht einmal bei Actal/ATR erkennbar, das identifizierte Probleme zwar benennt, aber nicht aktiv in den politischen Prozess einspeist oder wie der NKR koordinierende Aufgaben im regierungsinternen Politikformulierungsprozess übernimmt.

*Die Räte erfüllen unterschiedliche Funktionen.*

Das erste Unterscheidungsmerkmal der drei Räte ist folglich ihr formelles und materielles Leistungsspektrum. Hier weisen die Untersuchungsfälle die erste große Differenz auf. Diese ist bedeutend, weil sich an ihr der Nutzen offenbart, den die Räte für die Regierungs- und Parlamentsakteure stiften. Das Leistungsspektrum weist außerdem auf die Größe des Handlungsspielraums hin, welcher bei der Konzeption von regierungsinternen Strukturen im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung sowie bei der Ressourcen-Ausstattung eines Normenkontrollrats bedacht werden sollte. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Räte unterschiedliche Funktionen aus-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

füllen. Dem NKR kann eine Rolle als „Motor der Entbürokratisierungspolitik" zugeschrieben werden, da er zahlreiche Funktionen erfüllt und das Politikfeld ganzheitlich – also auf allen politischen Ebenen – bearbeitet. Die unabhängige Kontrolle durch das RPC entspräche eher einer „Säule der Better Regulation-Politik", da andere, regierungsinterne Akteure das Thema in einem breiteren Kontext vorantreiben und er vor allem für die Verifizierung von Zahlen und das Monitoring der Abbauziele zuständig ist. Als Berater, Kontrolleur und politischer Koordinator könnte man Actal/ATR hinsichtlich seines Leistungsspektrums als einen „Lobbyisten für Bürokratieabbau" charakterisieren. Ihm kommt die Rolle eines Begleiters der Regierungspolitik zu, der mit einer Vielzahl an Formaten und Aktivitäten versucht, diese im Sinne des Politikziels Entbürokratisierung zu beeinflussen.

### *1.2. Die Interaktions- und Einflusslogik der Räte*

#### *Drei verschiedene Interaktionslogiken*

Aus den unterschiedlichen Akteurskonstellationen, Beratungsmethodiken und Vorgehensweisen ergeben sich dominante „Interaktionslogiken", in denen sich signifikante Unterschiede zwischen den Räten manifestieren. Beim NKR handelt es sich um eine innerhalb ihres institutionellen Settings und funktionalen Handlungsrahmens besonders proaktive Organisation, die ihre Einflussmöglichkeiten kontinuierlich neu bewertet und eigeninitiativ nutzt. Seine Expansionsbestrebungen richten sich auf eine Wirkung in die Exekutive hinein, sodass dort ‚bessere' Entscheidungen getroffen werden. Actals Proaktivität bezog sich auf eine ausgeprägte Responsivität gegenüber den politischen Zielen des Parlaments und auf das Ziel, dass seine Argumente in der politischen Debatte genutzt und seine Empfehlungen im parlamentarischen Verfahren umgesetzt wurden. Damit trug er dazu bei, dass die Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen ein wichtiges Argument in der politischen Auseinandersetzung wurde und das eigentlich neutrale Berechnungsverfahren des Standardkostenmodells politisch instrumentalisiert wurde. Um an seiner Neutralität und Objektivität keine Zweifel entstehen zu lassen, verhält das RPC sich gegenüber den Regierungsakteuren formell und einseitig und verzichtet darauf, selbst Themen anzustoßen. Seine Passivität schützt den britischen Rat einerseits davor, als Akteur mit Interessen im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung wahrgenommen zu werden und lässt es stattdessen jeder Regierung offen, bei der Abschätzung von Gesetzesfolgen andere Schwerpunkte zu setzen. Andererseits verpasst das RPC die Chance, informell zu beraten und kollaborativ zu interagieren, was ihm vor allem dann Schwierigkeiten bereitet, wenn der Geltungsbe-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

reich seines formalen Beteiligungsanspruchs begrenzt wird. Aber auch Actals Proaktivität geht nicht mit einer kollaborativen Interaktion mit den Regierungsakteuren einher. Während auf Arbeitsebene gute Kontakte zwischen Actal und den Ressorts bestehen, verhält sich der Rat in Richtung der politisch Verantwortlichen ähnlich einseitig wie das RPC. Insofern kann man beim NKR eine proaktiv-kollaborative Interaktionslogik feststellen, während der Interaktionsmodus Actals als proaktiv-einseitig und der des RPC als formell-einseitig zu beschreiben sind.

*Drei verschiedene Einflusslogiken*

Die Zuordnung einer „Einflusslogik" bezieht sich vorwiegend auf die Einflussnahme im Zuge der Ex-ante-Überprüfung von Gesetzesfolgenabschätzungen in Regelungsvorhaben. Die Räte unterscheiden sich in den Mitteln, die ihnen zur Verfügung stehen, um Änderungen gemäß ihrer Prüfurteile durchzusetzen. Für die Einflussnahme des NKR ist entscheidend, dass die Koordination auf informeller Ebene zwischen dem Ratssekretariat und der ministeriellen Arbeitsebene durch einen „Schatten der Hierarchie" effektiviert wird, da dem Rat mit der Beteiligung der politischen Ebene ein glaubhafter Drohmechanismus zur Verfügung steht. Für den deutschen Rat ist diese Form der Einflussnahme besonders bedeutend, da ihm aufgrund eines fehlenden Veto-Rechts, seiner öffentlichen Zurückhaltung und der geringen Resonanz im Deutschen Bundestag wenig andere Drohmechanismen zur Verfügung stehen. Im Gegensatz dazu konnte das RPC bisher auf jede Form der Verhandlung mit den Ressorts verzichten, da er sich in der (komfortablen) Position befand, dass seine ‚Interessen' durch eine Selbstverpflichtung der Regierung wirksam geschützt wurden. Diese Einflusslogik der „Negativen Koordination" (Mayntz und Scharpf 1975) steht wiederum weder dem NKR noch Actal/ATR in gleicher Weise zur Verfügung, wenngleich Minister in den Niederlanden Gesetzentwürfen der Ministerkollegen grundsätzlich ihre Zustimmung verweigern können, wenn die Ratsstellungnahme die Qualität der Kostenberechnung in Zweifel zieht. Wie die selbst veröffentlichten Zahlen des RPC zeigen, konnte der britische Rat im Zuge der „Negativen Koordination" die Gesetzesfolgenabschätzungen der Regierung in der Vergangenheit wesentlich beeinflussen, ohne dass dafür eine umfassende informelle Koordination mit den Ministerien stattfinden musste. Allerdings ist aus vergleichender Perspektive wichtig zu sehen, dass sich das Veto-Recht des RPC lediglich auf die Berechnung der Kosten und Nutzen für Unternehmen und die Zivilgesellschaft bezieht, während NKR und Actal sogar alternative Lösungswege vorschlagen. Zwar fand sich bisher niemand, der den automatischen Ablehnungsmechanismus des RPC in Frage stellen

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

würde, doch hat die Regierung seinen Gegenstandsbereich mit dem neuen Better Regulation Framework wesentlich begrenzt (Department for Business, Energy and Industrial Strategy 2018b). Da aber ein Einfluss des RPC abseits der negativen Koordination nicht zu erkennen ist, deutet die zunehmende Einschränkung des Gegenstandsbereichs seiner ‚Veto-Macht' auf ein wachsendes Funktionsdefizit des RPC hin.

Das Vorgehen Actals lässt sich als „Distributive Bargaining" beschreiben (Scharpf 2006, S. 214–2021) Um zu verhindern, dass die Ministerien trotz einer kritischen Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren fortfahren, tritt Actal mit den Ministerien in eine Verhandlung ein und droht damit, die politischen Kosten der Fortsetzung ohne Anpassung an seine Empfehlungen in die Höhe zu treiben. In der Vergangenheit konzentrierte sich Actal darauf, die politischen Kosten wachsen zu lassen, indem es das Parlament mit Informationen versorgte, enge Kontakte zu Wirtschaftsverbänden unterhielt und eine intensive Öffentlichkeitsarbeit praktizierte (ATR-A,I&J). Die Zusammenarbeit mit dem Parlament führte dazu, dass in etwa zehn Fällen pro Jahr die Empfehlungen Actals in die Ausschussbehandlungen von Gesetzentwürfen einflossen und Abgeordnete sich in der Kritik an Regierungsentwürfen regelmäßig auf die Empfehlungen des Rates bezogen (ATR-I). Allerdings wirkten sich der mandatsgemäße späte Zeitpunkt der Ratsstellungnahmen im inneren Gesetzgebungsverfahren so aus, dass den Ministerien nicht viel und den Ministern gar keine Zeit blieb, die Gesetzentwürfe gemäß den Forderungen Actals anzupassen (ATR-C; Kwink Groep 2016). Dies hat sich mit dem ATR-Mandat von 2017 verändert, demzufolge der Rat bereits in der Konsultationsphase und informell noch früher an der Erstellung des Gesetzentwurfs beteiligt werden soll. So könnte sich das „Distributive Bargaining" in einen „Schatten der Hierarchie" verwandeln, den beim ATR das Parlament erzeugen könnte, wenn der Rat zu ihm auch weiterhin eine enge Beziehung pflegt. Grundsätzlich steht es auch dem NKR und dem RPC offen, politischen Druck zu erzeugen, doch lässt hier wie dort die Befassung des Parlamentes mit Ratsstellungnahmen zu wünschen übrig (NKR-A, C& I; RPC-G, H& I) und begrenzt sich die Resonanz der Wirtschaftsverbände ebenfalls auf Situationen, in denen sie die Folgekosten als Argument gegen eine Regelung nutzen können, die sie aus anderen Gründen ablehnen (NKR-L).

*Die Räte arbeiten anders.*

Die Betrachtungen haben gezeigt, dass die drei Normenkontrollräte spezifische Arbeitsweisen entwickelt haben. Während diese beim RPC stark an das Mandat und die Nutzung seines Veto-Rechts angelehnt ist, haben Actal und

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

NKR bei gleicher Ausgangslage völlig unterschiedliche Herangehensweisen etabliert. Für sie ist es wesentlich notwendiger, proaktiv mit den Adressaten ihrer Prüfurteile zu interagieren, da ihr Urteil ansonsten ohne Folgen bleiben könnte. Was die Räte unterscheidet, ist jedoch, an welche Adressaten sie sich wenden und damit auch, zu welchem Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess sie ihre Empfehlungen durchzusetzen versuchen. Hier hat der NKR eine frühe, nicht-öffentliche Einflussnahme gewählt, während sich Actal für die späte, politische Einflussnahme entschied. Wichtig ist die Selbstbestimmtheit der Strategieentscheidungen, die durch keine Regelungen im Mandat vorangelegt waren, sondern in beiden Fällen weitgehend den Interpretationen der ersten Vorsitzenden entsprachen.

### *1.3. Das Selbstverständnis der Räte*

Wenngleich die Räte sich untereinander über ihre Arbeit austauschen, sich in einem Bündnis organisieren und gemeinsam für einen Normenkontrollrat auf EU-Ebene werben, so wurde bei näherer Betrachtung erkennbar, dass sie ihre Aufträge doch unterschiedlich interpretieren. Da sie ihre Interpretationen weniger mit Worten deutlich machen, als im alltäglichen Arbeiten ausdrücken, fallen sie unter der Überschrift des gemeinsamen Ziels zunächst nicht auf. Im Rahmen dieses Vergleichs ist das Selbstverständnis der Räte jedoch von Interesse, da es ein wichtiges Merkmal ihrer Unterschiedlichkeit zu sein scheint, das nicht auf Bestimmungen im Mandat oder Ressourcenzuteilung zurückzuführen ist und somit erneut Fragen der Übertragbarkeit des Modells Normenkontrollrat berührt.

#### *Die unterschiedliche Bedeutung der Gesetzesfolgenabschätzung*

Der NKR macht mit der großen Bandbreite seiner Beratungsinhalte, die Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung ebenso umfassen wie Prozessoptimierungen und Vorschläge zur schlankeren Strukturierung des föderalen Regierungssystems, deutlich, dass er seinen Auftrag ganzheitlich betrachtet, dass am Ende also immer entscheidend ist, dass etwas besser funktioniert. Was den NKR darüber hinaus zum „Experten“ nach der Kategorisierung von Radaelli macht (2005), ist seine Möglichkeit, vom politischen Ziel einer Regelung unabhängige, objektiv erzeugte und parteipolitisch ausbalancierte Argumente in den regierungsinternen Entscheidungsfindungsprozess einzuspeisen, sodass von Anfang an eine bessere Entscheidung möglich ist. Er fügt sich in die traditionellen Verfahren und eingeübten Prozesse der inneren Gesetzgebung ein (Veit und Heindl 2013), um eine größtmögliche Routine bei seiner Beteiligung und der Berücksichtigung seiner Einwände im

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ex-ante-Verfahren zu erzeugen. Gleichzeitig kultiviert er seine Sonderrolle als einziges am Gesetzgebungsprozess zu beteiligendes unabhängiges Gremium, das in Person seiner Mitglieder zudem über einen privilegierten Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern verfügt. Im Gegensatz zu Actal überschreitet der deutsche Rat jedoch nicht die Schwelle, ab der ihm Eigenschaften eines „Politikers" zugeschrieben werden müssten (Radaelli 2005). Dies ist bei Actal zu konstatieren, weil der Rat den Erfolg einer Gesetzesfolgenabschätzung vor allem darin erkennt, dass das Verhandlungsergebnis dem generalistischen Bürokratieabbauinteresse besser dient als dem spezialisierten Regelungsinteresse und er dieses Verhandlungsergebnis mit zu erzeugen versucht, indem er die Vertreter des generalistischen Bürokratieabbauinteresses mit allen Mitteln zu unterstützen sucht. Actal und vor allem seine Förderer interpretierten Gesetzesfolgenabschätzung als politisches Mittel vor allem zur Durchsetzung der Interessen der niederländischen Wirtschaft. Wieder anders wird die eigene Aufgabe beim RPC gesehen, wo das als gesichert geltende Wissen der Gesetzesfolgenabschätzung eine große Rolle für die Legitimation politischer Entscheidungen spielt. Seine Prüfung ist für das RPC ein legitimationserhöhendes Prozedere, von dessen qualitativ einwandfreier, fast schon wissenschaftlicher Durchführung die Regierung profitiert. Daher kann man sagen, dass das RPC deutliche Züge des Selbstbildes eines „Staatsdieners" im Sinne der Kategorisierung von Radaelli erkennen lässt (2005). Es geht ihm um die Befolgung standardisierter Prozesse mit dem Ziel der Legitimierung eines umfassenden Organisationsziels. Das RPC will mit seiner Arbeit dazu beitragen, den Gesetzgebungsprozess und die konkreten politischen Entscheidungen der britischen Regierungen breiter Akzeptanz in der Bevölkerung zuzuführen.

*Richtung und Intensität der Expansionsbestrebung*

Der NKR ist mit seiner nach innen gerichteten Proaktivität so wirksam, dass man im Sinne des Ansatzes der „Grenzarbeit" (Gieryn 1983, 1995, 1999) von einer „Verwissenschaftlichung der Politik" durch den NKR sprechen kann. Indem die administrativen und politischen Akteure angehalten und in die Lage versetzt werden, ihr Wissen zu erhöhen, können Gesetzesfolgen besser erkannt werden und Gesetzentwürfe entsprechend angepasst werden. Eine „Verwissenschaftlichung der Politik" ist auch beim RPC zu konstatieren, das das innere Gesetzgebungsverfahren insofern beeinflusst, als Impact Assessments, die jedes Regelungsvorhaben begleiten, seine Qualitätskontrolle bestehen müssen, damit der gesamte Entwurf Kabinettsreife erhält. Seine Aufgabe ist es, die größtmögliche Wissenschaftlichkeit der Folgeberechnungen zu gewährleisten, damit die politisch Verantwortlichen auf der Basis einer

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

möglichst neutralen und objektiven Kosten-Nutzen-Analyse entscheiden können. Actals Proaktivität in Richtung Parlament, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit kommt higegen einer „Politisierung der Wissenschaft" gleich, da Actal die Rolle des neutralen Wissenschaftlers verließ und selbst zum politischen Akteur wurde. Im Sinne der Grenzarbeitstheorie handelt es sich bei Actal und NKR um Akteure, die ihre unterschiedlichen eher politischen (Actal) und eher wissenschaftlichen (NKR) Interessen ausdehnen wollen und sich aktiv in einen Aushandlungsprozess mit den Ratssuchenden begeben. Bei den beiden Räten ist eine größere Eigenständigkeit des Akteurs Normenkontrollrat gegenüber den Regierungsakteuren zu erkennen als beim RPC. Das Entscheidungsprivileg der Politik wird offenbar eher respektiert, wenn sich ein Kontrollgremium nicht um die Nutzung der Gesetzesfolgenabschätzung kümmert.

*Die Interpretation der ‚Unabhängigkeit'*

Die Unabhängigkeit gilt in der Better Regulation-Debatte wissenschaftlich ebenso wie politisch-praktisch als wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit von Gremien, die die Regierung beim Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung kontrollieren sollen. In einer geteilten Negativ-Definition bezieht sich die Unabhängigkeit darauf, dass die Räte außerhalb der Ministerialbürokratie zu verorten sind, sie sich also von Einrichtungen unterscheiden, mit denen ein Ressort oder die Regierungszentrale andere Regierungsakteure kontrolliert. Abseits dieser Gemeinsamkeit besitzen die drei untersuchten Räte jedoch ein jeweils anderes Verständnis ihrer Unabhängigkeit. Beim NKR ist es eine ‚intellektuelle' Unabhängigkeit, die ihn seine Ansätze, seine Beratungsmethoden und seine Vorgehensweisen selbst wählen lässt. Dieses Verständnis wird gestützt durch eine komfortable Ressourcenausstattung ebenso wie die ‚Augenhöhe' und ehrenamtliche Tätigkeit seiner Mitglieder. Das RPC hingegen fokussiert auf die Unabhängigkeit von politischen und wirtschaftlichen Interessen, die sich in der Neutralität der Ratsmitglieder bei sie im weitesten Sinne beruflich betreffenden Gesetzgebungsverfahren und ihrer ausgeprägten parteipolitischen Neutralität manifestiert. Actal wiederum suchte die Nähe zu Parlament und Wirtschaftsverbänden, um seine Unabhängigkeit in Abgrenzung zur Regierung mit Leben zu füllen.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

### 1.4. Drei „Typen" von Normenkontrollräten

Als Ergebnis der Untersuchung ist festzuhalten, dass sich die Arbeitsweise der drei untersuchten Gremien so stark unterscheiden, dass man nicht von einem Modell „Normenkontrollrat" sprechen kann. Aus der Empirie haben sich stattdessen drei Normenkontrollrats-‚Typen' herauskristallisiert, die die unterschiedlichen Arbeitsweisen der Räte zusammenfassend charakterisieren.

Das niederländische Actal-Gremium (bis 2017) kann als Repräsentant eines Typus` angesehen werden, der oft herangezogen wird, um Normenkontrollräte im Allgemeinen zu beschreiben: der Typ des „Wachhunds". Nach dem Verständnis dieses Buchs zeichnet sich der Ratstyp „Wachhund" dadurch aus, dass es sich ‚lautstark' – also in aller Öffentlichkeit und in Richtung der betroffenen Akteure – zu Wort meldet, wenn ein Regelungsvorhaben ins Parlament gebracht wird, bei dem die Gesetzesfolgenabschätzung aus seiner Sicht mangelhaft ist oder Verbesserungsvorschläge nicht aufgegriffen wurden. Seinem Selbstverständnis zufolge soll er sich politisch für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung einsetzen und seine Aufgabe als Kontrolleur der Regierung mit sichtbarer Effektivität nutzen.

Im Gegensatz dazu kann das britische RPC als Ratstyp „Torwächter" klassifiziert werden. Mithilfe eines Veto-Rechts, über den sich nur ein Kabinettsunterausschuss hinwegsetzen kann, entscheidet der Rat darüber, ob ein Regelungsentwurf zu einer Kabinettsentscheidung zugelassen wird oder nicht. Noch bevor ein Regelungsentwurf dem Parlament zugeleitet wird und damit das Licht der Öffentlichkeit erblickt, hat der Ratstyp „Torwächter" bereits Einfluss auf die Angaben zu den Kostenfolgen genommen. Er handelt in einem klar abgegrenzten Zuständigkeitsbereich und interpretiert seinen eigenen Auftrag restriktiv und unpolitisch.

Der deutsche NKR repräsentiert mit seiner Arbeitsweise einen dritten identifizierten Ratstypen, den „Kritischen Freund". Dieser wirkt vor allem argumentativ und kollegial auf die administrativen und politischen Entscheider in der Regierung ein, um seine Empfehlungen im Rahmen des inneren Gesetzgebungsverfahrens auf informellem Wege einzubringen. Seine Ratschläge sind in der Regel auf einen Bedarf abgestimmt und für die Regierungsakteure aufbereitet. Kritik äußert der Rat vertraulich und zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Mit der persönlichen Intervention seiner Ratsmitglieder bei Ministern und Staatssekretären verfügt der „Kritische Freund" über einen direkten Zugang zu den politisch Verantwortlichen.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

## 2. Die Institutionalisierung der Räte im Vergleich

Im Folgenden wird die Entwicklung der drei Normenkontrollräte von ihrer Entstehung bis in die jüngste Zeit vergleichend analysiert. Dabei werden zentrale Unterschiede in der Entwicklungslogik dargelegt. Diese erteilen Auskunft darüber, welchem Muster die verschiedenen Mandatsverlängerungen und Mandatsänderungen folgten und wie stark sich die einzelnen Entwicklungsphasen innerhalb der Ratsgenesen voneinander unterscheiden. Am Ende steht zudem eine Bewertung des Institutionalisierungsgrads der Räte anhand der Feststellung, wie oft und in welchem Ausmaß die Mandate einer Änderung unterworfen waren. Zentrale Unterschiede in der Institutionalisierung werden zudem daran festgemacht, ob Veränderungen eher dazu gedacht und dazu geeignet waren, das Mandat der Räte auszuweiten oder einzuschränken. Besonders die vergleichende Perspektive schärft den Blick dafür, wie unterschiedlich die Räte in ihrer Rolle gefestigt sind und wie wahrscheinlich eine Terminierung oder Neujustierung der Mandate auch in Zukunft ist.

### *2.1. Niedriger Institutionalisierungsgrad – Erratische Entwicklungslogik: Das Adviescollege Toetsing Regeldruk*

Die historische Entwicklung des niederländischen Normenkontrollrats weist einige Besonderheiten gegenüber den Verläufen der Schwestergremien in Deutschland und dem Vereinigten Königreich auf. Anders ist erstens, dass Actal zweimal in seiner Geschichte kurz davorstand, aufgelöst zu werden. Zwar besitzen auch die anderen Räte keine unumkehrbare Existenzberechtigung, jedoch stand eine Terminierung des Mandats dort bisher nicht zur Debatte; anders bei Actal in der Übergangsphase 2008–11 und nach den kritischen Evaluationen[95] 2016. Zweitens sind die Unterschiede zwischen den verschiedenen Entwicklungsphasen Actals weitaus größer als bei NKR und RPC. Da die drei größten Mandatsänderungen 2008, 2011 und 2017 weitreichende funktionale Neugestaltungen darstellten, lassen sich die Phasen auch nicht als aufeinanderfolgende Entwicklungsstufen bezeichnen. Statt eines stufenweisen Aufgabenzuwachses (wie beim NKR) oder einer aufeinander aufbauenden Fortentwicklung (wie beim RPC) entwickelte sich Actal mal in die eine und mal in die andere Richtung, bis es unter neuem Namen wieder zu den ursprünglichen Aufgaben zurückkehrte. Abseits der großen Sprünge war der Rat sehr häufig auch mit kleineren Veränderungen kon-

95 Kwink Groep 2016; Rijksoverheid 2016.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

frontiert: veränderten Prüffragen, Prüfgegenständen, Adressatengruppen oder Ansprechpartnern auf Arbeits- und politischer Ebene. Drittens ist auffällig, dass die einzelnen Entwicklungsphasen bei Actal mit den Amtszeiten der Vorsitzenden einhergehen. Nach acht, zweieinhalb und sechs Jahren endete die Amtszeit der Vorsitzenden immer dann, wenn die Regierung eine Änderung des Mandates vornahm. Entweder der zuständige Minister oder der Ratsvorsitzende waren es dann, die nach den vorgenommenen Weichenstellungen keine Möglichkeit zur weiteren Zusammenarbeit mehr sahen.

Bis die Namensänderung 2017 Veränderungen offensichtlich machte, wirkte der niederländische Normenkontrollrat aus oberflächlicher Betrachtung als ‚säße er fest im Sattel'. Seine lange Existenz von 17 Jahren, sein internationales Ansehen und das Renommee als besonders fortschrittliches Regulierungssystem, das sich die Niederlande seit 2000 aufgebaut hatten, blendeten möglicherweise. Bei näherer Betrachtung entpuppt sich nämlich eine wechselvolle Geschichte, die eng mit politischen Ideen, Personen und Interessensgegensätzen verbunden ist. Wie seine Historie zeigt, kann die Entwicklung Actals/ATRs als erratisch bezeichnet werden. Davon zeugen vor allem die vergleichsweise kurzen Abstände zwischen Mandatsänderungen und die großen funktionalen Diskontinuitäten, die 2017 in einer Rückkehr zu den ursprünglichen Aufgaben gipfelten. Die Art des Institutionenwandels kann mit Mahoney und Thelen (2009) als „Verdrängung" bezeichnet werden: Zugunsten der Etablierung eines neuen Aufgabenportfolios wurden die Regelungen des jeweils zu Ende gehenden Mandats viermal nahezu vollständig ersetzt.

Die Frage, ob der niederländische Rat sich über die Jahre etabliert hat, kann deshalb bis heute nicht abschließend beantwortet werden. 2012 stand der Rat kurz davor, von einem temporären in ein permanentes Gremium umgewandelt zu werden, was die Möglichkeiten der Terminierung hinterher stark eingegrenzt hätte. Ohne diesen Status scheint der ATR allerdings auch künftig den gleichen Einflüssen ausgesetzt zu sein, die seine erratische Entwicklung in den vergangenen 18 Jahren bestimmt haben. Mit Blick auf die materiellen Prüfkompetenzen ist der Institutionalisierungsgrad als gering anzusehen, da diese fundamentalen Veränderungen unterlagen. Auch formell weist Actal nur eine geringe Institutionalisierung auf, die an den zweimaligen Namensänderungen und dem Festhalten an zeitlich befristeten Mandaten sichtbar wird.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

### 2.2. *Mittlerer Institutionalisierungsgrad – Inkrementelle Entwicklungslogik: Das Regulatory Policy Committee*

Das Regulatory Policy Committee erfuhr im Laufe seiner Existenz mehrfach Veränderungen, die sich mal formell auf seine Durchsetzungskraft und mal materiell auf seine Prüfbefugnisse auswirkten. In neun Jahren durchlief es vier Phasen, die sich als überlappende Einheiten präsentierten. Nach dem Prinzip der „Schichtung" (Mahoney und Thelen 2009) wurden neue Aufgaben den bestehenden Kompetenzen beiseitegestellt, sodass die Geschichte nicht so wechselvoll war wie bei Actal/ATR, aber der Auftrag dennoch immer wieder nuanciert wurde. Die Entwicklung des RPC folgte stark den politischen Präferenzen der amtierenden Regierungen und unterscheidet sich insofern kaum von allgemeiner Institutionenpolitik. Veränderungen folgten weniger auf Evaluierungen der Arbeit des RPC als auf politisch-programmatische Neuausrichtungen, an die das RPC angepasst wurde. Dafür spricht auch das Festhalten am ersten Vorsitzenden über alle Phasen hinweg für insgesamt neun Jahre. Man kann zusammenfassend von einer inkrementellen Entwicklungslogik sprechen, die auch durch eine vergleichsweise ausgeprägte Passivität des Rates in eigener Sache geprägt ist. Seine Weiterentwicklung (als Alternative zur Abwicklung) im Zuge von programmatischen Veränderungen bedurfte immer wieder auch der Fürsprache durch Außenstehende und einige Veränderungen wurden im Rat sehr kritisch gesehen. Auch wenn Veränderungsbestrebungen in der Ministerialverwaltung nie genug Kraft erhielten, um das Veto-Recht des RPC zu kippen, vermocht der Rat es wohl nicht, den anhaltenden Widerstand zu durchbrechen und bekam die politische Prioritätenveränderung im Zuge des Brexits daher besonders deutlich zu spüren.

Während die formelle Etablierung im Laufe der Zeit voranschritt, entwickelte sich die materielle Entwicklung eher gegenläufig. Was die materiellen Prüfkompetenzen angeht, zog sich die Überprüfung der Angaben zu Kosten und Nutzen einer Regelung für die Wirtschaft durch alle Phasen hindurch und wurde am Ende zum einzigen Kriterium, das das RPC für die Entscheidung über die Zweckmäßigkeit eines Impact Assessments und damit den Fortgang eines Regelungsentwurfs im Gesetzgebungsprozess heranziehen durfte. Zusätzlich wurde die Geltung seines Veto-Rechts zunächst auf Regelungsvorhaben mit mehr als einer Million Pfund erwartetem Erfüllungsaufwand angehoben und zuletzt auf fünf Millionen Pfund. Formell baute die britische Regierung den Status des RPC im Laufe der Zeit aus. Die Koalitionsregierung hatte mit der Übertragung des Veto-Rechts den meisten Anteil daran. Zwar besitzt das RPC bis heute keinen gesetzlichen Status, doch wurde es 2012 zum offiziellen Regierungsberatungsgremium und

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

übernahm 2015 die gesetzliche Funktion eines unabhängigen Überprüfungsorgans für das globale Abbauziel des Business Impact Targets. Neben der Einschränkung der materiellen Prüfkompetenzen war es zuletzt vor allem auch die Neubesetzung (fast) des gesamten Gremiums, die die informelle Position des RPC – im Sinne von persönlichen Beziehungen, Bekanntheit und Mitgestaltungsanspruch – schwächte. Es erwächst der Eindruck, dass das RPC der britischen Regierung im Zuge des Brexits als Feigenblatt dienen könnte, um zu verdecken, dass die Entbürokratisierung, die man im Falle einer Lösung von Brüssel versprochen hatte, zunächst weit hinter anderen Prioritäten zurücksteht. Insgesamt kann man schlussfolgern, dass der Rat über einen mittleren formellen Institutionalisierungsgrad verfügt (gesetzliche Aufgabe, aber noch keine gesetzlich festgeschriebene Rolle) und seine Institutionalisierung auch materiell weder stark noch schwach ausgeprägt ist (etabliertes Veto, aber bei schrumpfendem Einflussbereich).

### *2.3. Hoher Institutionalisierungsgrad – Expansive Entwicklungslogik: Der Nationale Normenkontrollrat*

Die Besonderheit in der institutionellen Genese des NKR ist, dass er seine Tätigkeiten kontinuierlich erweitert hat, ohne dass sein Mandat mehr als einmal verändert wurde. Das liegt daran, dass der NKR im Gegensatz zu RPC und Actal seine Entwicklung über weite Strecken selbst beeinflusste. Sowohl die Idee der Mandatserweiterung 2011 mit der Ausweitung des Kostenbegriffs als auch die verschiedenen Maßnahmen zur Fortentwicklung der Regierungsprogrammatik im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung waren zunächst Gegenstand von NKR-Forderungen, die dieser proaktiv und klug in den politischen Willensbildungsprozess einspeiste. Durch eigene Prioritätensetzung auf der Basis einer breiten Mandatsinterpretation dehnte der NKR das Spektrum seiner Leistungen aus. Seine Entwicklungslogik kann daher als expansiv bezeichnet werden. Dies gilt umso mehr, als der NKR über drei Amtsperioden hinweg bis einschließlich 2019 keine materielle oder formelle Begrenzung seines Betätigungsfeldes erfuhr und auch seine Besetzung bisher weitgehend frei von terminierender oder begrenzender Absicht vorgenommen wurde.

Durch sein gesetzliches Mandat, das in 13 Jahren einmal im Sinne einer Ausweitung verändert wurde, ist der NKR in formeller Hinsicht vergleichsweise stark institutionalisiert. Weil seine Prüfaufgaben mit ein paar Ergänzungen dieselben geblieben, ist seine Einbindung in den Policy-Prozess mittlerweile routiniert und wird auf der Basis etablierter Verhandlungsabläufe durchgeführt. Der Rat ist zudem so breit aufgestellt, dass die Ressorts im Politikfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in allen Fragen

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auf seine Beratung zurückgreifen. Somit kann auch materiell ein starker Institutionalisierungsgrad diagnostiziert werden. Gefährdet ist der Rat dennoch durch eine mögliche „Umwandlung“ (Mahoney und Thelen 2009), wenn das existierende Mandat aufgrund veränderter Prioritäten anders umgesetzt wird. Auf der Besetzung mit politisch erfahrenen und im politischen Raum vernetzten Persönlichkeiten fußt im Wesentlichen seine Einflusslogik, da er im Gegensatz zum RPC mit keinerlei formalem Einspruchsrecht ausgestattet ist. Da eine Neubesetzung des Rats nach Ablauf der fünfjährigen Amtszeiten der Ratsmitglieder von der amtierenden Bundesregierung ohne Zustimmung des Parlaments vorgenommen werden kann, kann hier ‚handstreichartig‘ einiges verändert werden.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

# D. Wesentliche Erklärungsfaktoren

## 1. Erklärende Faktoren der Arbeitsweise

Nachdem die wesentlichen Unterschiede der Räte auf der abhängigen Variable Arbeitsweise deutlich geworden sind, werden nun die für die Varianz verantwortlichen unabhängigen Variablen herausgearbeitet. Die folgenden Faktoren erklären die verschiedenen Leistungsspektren, Interaktions- und Einflusslogiken sowie Identitäten der Räte. Die Variablen des soziologischen und des akteurzentrierten Institutionalismus haben sich als besonders relevant erwiesen, um die Ausprägungen der Arbeitsweise auf ihren einzelnen Dimensionen zu begründen. Am Ende dieses Abschnitts präsentiert die Autorin wesentliche theoretisch begründete und empirisch belegte Erklärungen für die Zusammenhänge zwischen den kulturellen, institutionellen und akteurbezogenen Rahmenbedingungen und der Arbeitsweise von Normenkontrollräten.

### *1.1. Kulturelle Erklärungsfaktoren*

*Verhältnis von Staat und Gesellschaft (Verwaltungskultur im weiteren Sinne)*

Die Vermutung, dass das generalistische Anliegen des Bürokratieabbaus in der angelsächsischen Public-Interest-Kultur mehr politische Unterstützung findet als in einer Rechtsstaatskultur wie sie vor allem in Deutschland zu finden ist, speiste sich aus der Überlegung, dass dort, wo man staatlichen Eingriffen in die Freiheit des Individuums grundsätzlich skeptisch gegenübersteht, auch die administrative Belastung von Regulierung in der öffentlichen Wahrnehmung eine größere Rolle spielt als dort, wo der Wert des Staates als Ordnungsmacht grundsätzlich höher eingeschätzt wird (Johnson 2000). Zunächst zeigte sich in der Untersuchung jedoch, dass die parlamentarische und öffentliche Auseinandersetzung mit den administrativen Folgen von Regulierung in Großbritannien genauso schwach ausgeprägt ist wie in Deutschland: Die bürokratischen Kosten einer Regelung würden von Stakeholdern und Parlamentariern nie aufgrund ihrer selbst, sondern stets nur dann thematisiert, wenn sie andere Argumente stützten oder als zusätzlicher Kritikpunkt an einem Gesetz dienten, das man aus anderen Gründen ablehne (NKR-H, I& L). Deshalb muss die Betrachtung in Großbritannien schon früher ansetzen, nämlich bei den Gründen für den automatischen Ablehnungsmechanismus, mit dem die britische Regierung sich vergleichsweise großer Gestaltungs- und Interpretationsspielräume beraubt. Der Schlüssel

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zur Erklärung ist die ausgeprägte Parlaments-Verantwortlichkeit der britischen Minister für das Handeln der Ministerialverwaltung (McEldowney 2014, 500–501, 520; Kingdom 2014), die ausdrückt, dass staatliche Einrichtungen lediglich als das „instrumentelle Handwerkszeug" einer auf begrenzte Zeit zur Regelung der öffentlichen Angelegenheiten beauftragen Regierung angesehen werden (Johnson 2000, S. 28). Diese Haltung ist Ausdruck der grundsätzlichen Skepsis gegenüber hoheitlicher Machtausübung und steht dem Vertrauen in die integrierende Kraft des Staates und einer ausgeprägten Trennung staatlicher und privater Einflussbereiche in Deutschland gegenüber (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 21). Angesichts zunehmend wachsender, immer komplexerer und stärker delegierter Verwaltungsstrukturen erweist es sich jedoch in angelsächsischen politischen Systemen als immer schwieriger, diese Verantwortlichkeit mit der Realität des Policy-Making in den Ministerien zu vereinbaren (McEldowney 2014, 500-501). Hinzu kommt, dass die Zahl externer, auf Wunsch der Minister von Außen rekrutierter Berater steigt (ebd.) und das Zusammenspiel zwischen politischer Führung, Sonder-Beratern und Ministerialverwaltung die Abläufe im Ministerium noch weiter verkompliziert (ebd., S. 510). Es entspricht folglich der politischen Klugheit der verantwortlichen Minister, sich dagegen abzusichern, dass dem Parlament ein Gesetzentwurf zugeleitet wird, dem das RPC eine mangelhafte Evidenzgrundlage und Kosten-Nutzen-Analyse bescheinigt, welches also die Fehlleistung seines Ministeriums bei der Darstellung und Berechnung der Gesetzesfolgen dokumentieren würde. Da eine Regierung in einer Gesellschaft, die grundsätzlich am Bild der „stateless society" orientiert ist (vgl. Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 21), staatliche Regulierung besonders gut begründen und legitimieren muss, schätzt sie das Kritikpotential mangelhafter Gesetzesfolgeabschätzungen offenbar als so hoch ein, dass sie die Einschränkung des eigenen Interpretations- und Gestaltungsspielraums in Kauf nimmt.

Wie ist es aber zu erklären, dass in der Mitwirkung eines ad hoc eingerichteten Kontrollgremiums an der Gesetzgebung in Großbritannien kein Problem gesehen wird, während ein ähnliches abgeleitetes Veto-Recht in Deutschland „undenkbar" (NKR-P) wäre? Dass den britischen Ministern dieses Absichern durch einen automatischen Ablehnungsmechanismus gestattet wird, hängt damit zusammen, dass die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen der Regierung eher als Angelegenheit der gesamten Regierung denn als Ressortprivileg praktiziert wird und weniger von kodifizierten Regeln wie in Deutschland (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) oder gar verfassungsrechtlichen Prinzipien (wie das Ressortprinzip) strukturiert wird (Saalfeld 2008, 167–169). Dieses Verfassungsprinzip, dass jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich innerhalb der durch den Bun-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

deskanzler vorgegebenen Richtlinien der Politik selbständig und unter eigener Verantwortung leitet (Art. 65, Satz 2 Grundgesetz), macht es in Deutschland eben „undenkbar", dass ein nur gesetzlich eingerichtetes Gremium, das in einem Ressort oder der Regierungszentrale angesiedelt ist, den Fortgang eines Gesetzentwurfs eines (anderen) Ministeriums verhindern kann. Wenn der Deutsche Bundestag und das britische Unterhaus Stellungnahmen der Räte nun gleichermaßen selten nutzen, so zeugt dies nicht davon, dass sie dem Thema Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung den gleichen (geringen) Wert beimessen. Im Gegensatz zum Deutschen Bundestag und dem niederländischen Parlament hat das britische Unterhaus durch den automatischen Ablehnungsmechanismus die Sicherheit, dass die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung in der Regel hoch ist, wenn ihm ein Gesetzentwurf zugeleitet wird. Die Erklärungskraft der Verwaltungskultur-Variable ist damit nicht widerlegt, sondern wird im Gegenteil durch die Bereitschaft der britischen Regierung zur Selbstdisziplinierung bestätigt.

Die Nutzung der Stellungnahmen durch das niederländische Parlament, die eine wesentliche Komponente der Einflusslogik und des dominanten Handlungsmodus´ von Actal/ATR darstellt, wäre nach dieser Logik eine Folge des fehlenden Veto-Rechts Actals, denn verwaltungskulturell bestehen zwischen Großbritannien und den Niederlanden Ähnlichkeiten. So wird auch den Niederlanden eine hohe Ausprägung individualistischer Werte zugeschrieben (Thijs et al. 2017, S. 35).[96] Ausgehend von einem „Minimum an Staat" war es – wie in vielen westlichen Ländern – der wachsende Sozialstaat, der die Ausweitung staatlicher Aufgaben vorangetrieben hatte (Timmermans et al. 2008, S. 274). Nachdem in den 80er-Jahren die Kritik am niederländischen Staat immer lauter wurde, in zu vielen Lebensbereichen zu detaillierte Regelungsabsichten zu verfolgen, knüpften die Regierungen an die Deregulierungs- und Privatisierungsbemühungen in Großbritannien und den USA an, um die seit Jahrzehnten ansteigende „Normenflut" einzudämmen (ebd., S. 274–275). Die damals wachsenden Bemühungen um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in den Niederlanden hatte jedoch auch einen wirtschaftspolitischen Ursprung (Kay 2008) und werden auch heute maßgeblich von Wirtschaftsakteuren, Wirtschaftspolitikern oder wirtschaftsfreundlichen Politikern vorangetrieben. Für eine stärker wirtschaftspolitische als legitimatorische Zielsetzung der Entbürokratisierungspolitik spricht, dass es die über die Parteien gewählten Abgeordneten der Zweiten Parlamentskammer sind, die die Stellungnahmen Actals aufgreifen und nutzen und weniger die unabhängigeren Senatoren der Ers-

96 In den Niederlanden liegen diese nach den Kriterien der benannten Studie bei 80 Prozent gegenüber 89 Prozent im Vereinigten Königreich und nur 67 Prozent in Deutschland.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ten Kammer, wenngleich diese die „reflektierende und prüfende Kammer" darstellt (Knippenberg 2002, zit. in Timmermans et al. 2008, S. 293). Die Skepsis gegenüber staatlicher Regulierung entstammt in Holland zum einen also dem traditionell eher Public-Interest-geprägten Verhältnis von Staat und Gesellschaft, zum andern aber auch dem Konflikt zwischen wirtschaftlicher Freiheit und sozialstaatlichen Regelungsinteressen, was den Bürokratieabbau auch zum Gegenstand verteilungspolitischer Diskussionen macht (siehe „Konfliktlösungskultur im politischen System").

Zusammenfassend kann man sagen, dass die unabhängige Variable „Verwaltungskultur als Verhältnis von Staat und Gesellschaft" das Ausmaß der faktischen Veto-Macht von Normenkontrollräten erklärt. Die Analyse hat gezeigt, dass sowohl das RPC als auch Actal/ATR über einen starken politischen Rückhalt in Parlament und Öffentlichkeit verfügen, während der NKR trotz einer breiten Unzufriedenheit bei deutschen Wirtschaftsunternehmen mit administrativen Anforderungen sehr um Aufmerksamkeit für seine Arbeit werben muss. Dass der parlamentarische Rückhalt im britischen Gesetzgebungsalltag weniger sichtbar ist als im niederländischen, liegt daran, dass die britischen Abgeordneten ihn im Rahmen der allgemeinen Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament ausüben und die Minister sich mit dem automatischen Ablehnungsmechanismus quasi in vorauseilendem Gehorsam vor einer Kritik an der Fehlleistung ihrer Ministerialverwaltung, als die eine mangelhafte Gesetzesfolgenabschätzung wohl eingeschätzt werden würde, absichern. Indem sie auf die faktische Veto-Position der Räte abhebt, erklärt die Verwaltungskultur einen wesentlichen Teil der Einflusslogik der Räte und macht deutlich, dass Räte in Public-Interest-Kulturen einen bedeutenden Teil ihres Einflusspotential aus einer konfrontativen Positionierung gegenüber der Regierung ziehen.

*Gesetzgebungskultur*

Die Vermutung, dass die Räte mit anderen Entbürokratisierungsbefürwortern oder gar mit den von einer Regulierung betroffenen Interessensverbänden in konkreten Gesetzgebungsverfahren Koalitionen eingehen könnten und sich diese Zusammenarbeit in abgestimmten Aussagen und politischen Vorgehensweisen niederschlagen würde, hat sich nicht bestätigt. Die Räte sehen solch ein Vorgehen nicht von ihrem Mandat gedeckt oder unterliegen Geheimhaltungspflichten, die eine Einbindung von Stakeholdern in ihre Überlegungen unterbinden. Lediglich das holländische Verfahren der Internetkonsultation erlaubt es dem ATR, seine Stellungnahme während der Konsultation (als Beitrag) öffentlich zu machen, sodass andere diese aufgreifen können (ATR-H). Das RPC kann seine Stellungnahme und sein Urteil

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zu Impact Assessments zwar auf seiner eigenen Internetseite publizieren, sofern das IA selbst veröffentlicht wurde; allerdings passiert dies in der Praxis nur selten. Weder das Impact Assessment noch die RPC-Stellungnahme sind zwingend Bestandteil der Dokumente, die für Konsultationen zur Verfügung gestellt werden. In allen drei Ländern sind die Konsultationsbeiträge der Betroffenen wichtig, um die Datenqualität zu verbessern; sie sind jedoch nirgend mit den Aussagen der Normenkontrollräte rückgekoppelt.

Der relevantere Aspekt der Gesetzgebungskultur betrifft den Zeitpunkt der Ratsintervention im Verlauf des Politikformulierungsprozesses und die Frage, wie sich dieser auf die Einflussmöglichkeiten der Räte auswirkt. Radaelli argumentiert, dass in hochgradig fragmentierten Politikformulierungsprozessen wie dem deutschen, wo verschiedene Akteure Probleme kontinuierlich neu bewerten und die Lösungswege wechseln (föderale Politikverflechtung nach Scharpf et al. 1976), Entscheidungen nur selten auf der Basis einer soliden Folgenabschätzung gefällt werden (2005, S. 933). Er sieht darin die Gefahr, dass diese dort zur „ticking-the-box"-Übung, also zur bloß formal erfüllten Anforderung am Ende eines mühsamen Entscheidungsfindungsprozesses werden (ebd.). Dieser Argumentation folgend lässt sich begründen, warum es für den NKR notwendig ist, dass er möglichst früh im Gesetzgebungsprozess eigeninitiativ tätig wird und den gesamten Prozess auf verschiedenen Ebenen beratend begleitet. Seine Einflussmöglichkeiten erhöhen sich, je offener der Entscheidungsfindungsprozess begonnen wird, weshalb er seit einiger Zeit dafür wirbt, „erst den Inhalt und dann die Paragrafen" zu definieren (Nationaler Normenkontrollrat 2017a, 2018a). Andersherum hat die Untersuchung gezeigt, dass Räte nicht automatisch mehr Einfluss ausüben, wenn sie früher im Prozess beteiligt werden. Zwar nimmt das RPC zum ersten Mal Stellung, wenn ein Regelungsentwurf zur Konsultation veröffentlicht wird, doch entspricht es eher einer Ausnahme, wenn zu diesem Zeitpunkt noch mehr als eine Politikoption auf dem Tisch liegt (Radaelli 2005, S. 934). Jedoch bewertet der Rat die Evidenzgrundlagen der Optionen ohnehin nur insoweit als diese vom Ressort gleichwertig nebeneinander aufgelistet werden und beschränkt sich ansonsten darauf, für positiv zu befinden, dass alternative Lösungsoptionen erwogen wurden. Anders könnte sich ein offener Politikformulierungsprozess, der in den Niederlanden vom aktuellen Regulierungsleitfaden (IAK) vorgeschrieben wird, auf die Wirksamkeit des ATR auswirken. Weil sein Mandat ihm nun offiziell eine frühe informelle Beratung ermöglicht und der Rat es (wie der NKR) als seine Aufgabe ansieht, auch zu Lösungsalternativen zu beraten oder diese aufzuzeigen, könnte sich seine Einflussnahme auf den inneren Gesetzgebungsprozess verschieben. Wenn er dann (im Gegensatz zum NKR) in der frühen Phase eines Politikformulierungsprozesses in den Ressorts auf offenere

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Überlegungen trifft, könnte dort die Bereitschaft größer sein, auch auf Arbeitsebene schon zu gemeinsamen Lösungen mit dem ATR zu kommen. Allerdings lässt die Realität der Koalitionsregierung auch in den Niederlanden wenig Raum für wirkliche instrumentelle Offenheit, da der Koalitionsvertrag in der Regel bereits detaillierte Vorgaben zu den Gesetzesvorhaben einer Regierung macht (Timmermans et al. 2008, S. 279).

Da NKR und Actal Strategien gefunden haben, wie sie trotz einer späten formalen Beteiligung Einfluss auf die Auswahl von Handlungsalternativen ausüben können, ist kein Effekt einer früheren Beteiligung auf das *Ausmaß* der Wirksamkeit zu erwarten. Jedoch würden die Räte deutlich leichter und auch anders Einfluss nehmen können, je weniger die Entscheidung für eine bestimmte politische Handlungsoption bereits fortgeschritten ist. Zusammenfassend kann man eine Wirkung der unabhängigen Variablen „Gesetzgebungskultur" auf die Beratungsmethodik und den dominanten Handlungsmodus konstatieren, wenn man den britischen Rat mit seiner formell-einseitigen und auf die Gesetzesfolgenabschätzung beschränkten Beratungsmethodik einmal als Sonderfall ansieht. Dann kann man das eher geschlossene Entwurfsverfahren (mit nur einer Regulierungsoption) in Deutschland als Grund dafür ansehen, dass der NKR zu einem frühen, besonders proaktiven, interaktiven und die politische Ebene einschließenden Beratungsmodus greift. Wenn der ATR jetzt früher beteiligt wird, dann könnte er aufgrund des traditionell offenen Policy-Making in den Niederlanden auch mit einer weiterhin einseitigen Beratung erfolgreich sein und ebenso ohne Beteiligung der politischen Ebene auskommen. Die größte Erklärungskraft hat die Variable der „Gesetzgebungskultur" somit für die Interaktionslogik der Räte, der in Richtung Regierungsakteure umso proaktiver ist, je geschlossener das innere Gesetzgebungsverfahren schon beginnt.

*Werte und Normen wissenschaftlicher Politikberatung*

Anhand der kulturellen Unterschiede bei den Erwartungen an wissenschaftliche Politikberatung soll es möglich werden, die – bislang unerforschte – Besetzung der Normenkontrollräte als abhängige Variable zu erklären und sie zugleich als unabhängige Variable für die Arbeitsweise der Räte und ihre Institutionalisierung konzeptionell in das Erklärungsmodell zu integrieren. Da die Besetzung der Räte eine wesentliche Rolle für ihre Arbeitsweise spielt, soll hier zunächst der Frage nachgegangen werden, inwiefern diese Besetzung kulturdeterminiert ist. Jasanoff hat weitgehende kulturelle Unterschiede zwischen Nationen ausgemacht, die beeinflussen, welche Eigenschaften Personen als Experten qualifizieren und welches die Voraussetzungen sind, dass Beratungswissen im Allgemeinen als legitim und verlässlich

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

anerkannt wird (2011). Davon sind auch die Auswahlprozesse betroffen, die zur Legitimität der Berater beitragen und sich zwischen den Räten stark unterscheiden.

Für Großbritannien geht die Legitimität kollektiv erlangten Beratungswissens vom individuellen Mitglied einer Expertengruppe aus (Jasanoff 2011, S. 30). Dem Individuum in einem Komitee muss zugetraut werden können, selbst den besten gesamtgesellschaftlichen Kompromiss zu wählen und seine Beratung darauf zu begründen (ebd.). Die ihm zugetraute Urteilsfähigkeit speist sich dabei einerseits aus seinem Wissen und seiner fachlichen Kompetenz und andererseits aus seinem bereits geleisteten „selbstlosen Dienst an der Gesellschaft" (ebd., eigene Übersetzung). Die Überparteilichkeit, die Gremien in anderen Ländern – wie Deutschland – erst durch die repräsentative Besetzung und gemeinsame Kompromissfindung erlangen, ist hier bereits die Voraussetzung für die einzelne Expertenmeinung, selbst wenn diese dadurch Gefahr läuft, undeutlich und unwissenschaftlich zu werden (ebd.). Tatsächlich spricht bereits das Auswahlverfahren des RPC, das dem Vorgehen für die Besetzung sämtlicher Beratungsgremien der Regierung entspricht, für eine starke Betonung der Objektivität, Integrität und gesellschaftlichen Engagiertheit der Kandidaten. Interessenten bewerben sich auf eine offene Ausschreibung der Regierung und werden im Anschluss von einem Komitee aus Human Ressources Managern und Personalverantwortlichen, Vertretern des Wirtschaftsministeriums und dem RPC-Vorsitzenden dem Minister als mögliche Kandidaten zur Auswahl vorgeschlagen (RPC-J). Die wesentliche Entscheidungsbefugnis liegt beim Auswahlkomitee, das in der Vergangenheit auf parteipolitische Neutralität, fachliche Eignung und sachbezogene Motivation der Kandidaten großen Wert legte (ebd.). Aus diesem Grund besaßen bis 2018 nur drei von acht Mitgliedern Parteibücher der drei größten Parteien, was sie aber nur erklären mussten, wenn sie sich aktiv für diese Parteien engagierten (RPC-G). Die Vereinbarung ist jedoch, dass die Mitgliedschaft in einer Partei die Haltung zu Themen nicht beeinflussen soll (ebd.). Ebenso wird die Betroffenheit von Interessen, die mit weiteren (auch vorhergehenden) wirtschaftlichen oder ehrenamtlichen Tätigkeiten zusammenhängen könnte, als Grund dafür angesehen, sich aus der Bearbeitung von Stellungnahmen herauszuziehen (RPC-H&I). Für die Besetzung des Gremiums gilt darüber hinaus die Regel, dass es zwei und seit 2018 vier wirtschaftswissenschaftlich ausgebildete Mitglieder braucht, um eine fundierte methodische Expertise gewährleisten zu können (RPC-F&G). Um Ökonomen für die Tätigkeit zu gewinnen, wurde 2012 die Bezahlung eines geringfügigen Jahresgehalts eingeführt (RPC-F&J), was die Mitarbeit im RPC für manche Mitglieder zum Bestandteil sog. „Portfolio-Karrieren" werden ließ (RPC-G&H), die sie für etwa einen

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tag in der Woche bindet. Erfahrung mit Regulierung in der Privatwirtschaft, der Wissenschaft oder im Rechtswesen brachten ‚politikferne' Mitglieder in das Gremium, sodass vorhergehende Tätigkeiten als Ministerialbeamte, Regierungsberater oder Lobbyisten bereits das Maximum an Erfahrung mit politischen Motivlagen und Entscheidungsrationalitäten darstellten. Ohne ehemalige Politiker im Gremium verfügt das RPC weder über persönliche Zugänge in die Regierung oder das Parlament, noch über dieselbe ‚Denkweise' und ‚Sprache' wie die politischen Adressaten. Um gegenseitiges Verständnis herzustellen, half die regelmäßige Zusammenkunft des RPC-Vorsitzenden mit den für Regulierungsabbau zuständigen Ministern im zuständigen Kabinettsunterausschuss zur Zeit der Koalitionsregierung 2010 bis 2015 (RPC-J). Es wird nun besonders bedauert, dass der Unterausschuss seither nur noch elektronisch kommuniziert. Insgesamt bewegt sich der Rat vielmehr auf Augenhöhe mit leitenden Beamten und Staatssekretären, auch wenn immer wieder Gespräche mit Ministern – von denen es im Vereinigten Königreich knapp 30 gibt – stattfinden und der zuständige Minister bei der Präsentation des Jahresberichts in der Regel anwesend ist (RPC-J). Die kulturdeterminierte Auswahl des Vorsitzenden und der Mitglieder des RPC nach den Kriterien der Objektivität, Selbstlosigkeit und Überparteilichkeit, stützt die Legitimität seiner Urteile in Ministerialbürokratie, Politik und Öffentlichkeit, zollt aber einen Tribut beim Zugang zu den politisch Verantwortlichen und der adressatengerechten Kommunikation und Prioritätensetzung des RPC.

Jasanoff kontrastiert das britische Beratungsmodell mit dem deutschen, in welchem sich die Legitimation kollektiven Beratungswissens aus der Repräsentativität eines Gremiums speist (2011, S. 31). Das Urteil eines Beratungsgremiums findet in Deutschland in der Regel dann Akzeptanz, wenn es unter Einbezug eines breiten Spektrums an gesellschaftlich vorherrschenden Perspektiven und Interessenlagen zustande kommt (ebd.). Einen Experten qualifiziert weniger sein persönlicher Erfahrungsschatz und Kenntnisstand als das Wissen und die Interpretationen, die er repräsentiert (ebd.). Die Auswahl individueller Akteure erfolgt oftmals nicht durch eine neutrale übergeordnete Instanz, sondern durch diejenigen korporativen Akteure, deren Beteiligung die Regierung für eine breite Akzeptanz des Beratungsergebnisses zu brauchen glaubt. Im Fall des NKR spielen für die Nominierung die Einbindung der im weitesten Sinne mit Regulierung beschäftigten gesellschaftlichen Sphären Politik, Verwaltung, Rechtsprechung, Wirtschaft und Wissenschaft eine Rolle. Innerhalb dieses Spektrums steht jedoch der Parteienproporz im Mittelpunkt und so sind es die Fraktionen und Parteien, die dem Bundeskanzleramt Vorschläge für die Nominierung durch die Bun-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

deskanzlerin unterbreiten.[97] Die Auswahl der Mitglieder, die sich nicht bewerben, sondern angesprochen werden, findet allein auf politischer Ebene statt und ist, weil es sich um ehrenamtlich ausgeübte Positionen handelt, vollkommen intransparent gestaltet. Ebenso undurchsichtig ist, in welchem Maße die Mitglieder in ihrer Tätigkeit an Direktiven der Parteien gebunden sind (NKR-F), worin sich erst recht zeigt, dass die Unabhängigkeit des NKR sich mehr aus der Repräsentativität des Gremiums als aus der individuellen Unabhängigkeit seiner Mitglieder speist. Der Rat pflegt diese Legitimitätsgrundlage, indem er Entscheidungen ausschließlich einstimmig (und in seltenen Fällen unter Enthaltung Einzelner) fällt und auf die Gleichbehandlung der Ministerien unterschiedlicher Koalitionspartner achtet (NKR-B&I). Weniger kulturdeterminiert ist hingegen ein Besetzungsaspekt anzusehen, der mit dem Parteienproporz zwar zusammenhängt, aber der auch anders denkbar gewesen wäre. Die eigenen beruflichen Stationen als Bundestagabgeordnete und -Fraktionsvorsitzende, beamtete und parlamentarische Staatssekretäre auf Bundes- und Landesebene, Wirtschaftsverbandspräsident und -geschäftsführer, Stiftungsvorsitzender, Landesverfassungs- und -verwaltungsrichter, Oberbürgermeister, Landrat und Universitätsprofessor führen zu einer ‚Augenhöhe' der Ratsvorsitzenden und Mitglieder mit den Ministern und Staatssekretären sowie – über berufliche Begegnungen – an einigen Stellen auch zu persönlichen Beziehungen in die amtierende Regierung. Der Vorsitzende, Dr. Johannes Ludewig, war von 1995 bis 1997 beamteter Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium sowie Beauftragter der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, von 1997 bis 1999 Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bahn AG sowie von 2002 bis 2011 Generaldirektor der Gemeinschaft der europäischen Bahnen und Infrastrukturgesellschaften. Mit ihm nominierte die Bundesregierung einen erfahrenen politischen Beamten mit Management- und Beratungserfahrung, der der interessierten Öffentlichkeit aufgrund seiner Station als ‚Bahnchef' durchaus bekannt ist.

Die Besetzung Actals ist mit der Besetzung des NKR zu vergleichen, da man (bis 2017) ebenfalls auf politikerfahrene Mitglieder und Vorsitzende setzte. Allerdings lag der Schwerpunkt dort eher auf Parlaments- statt auf Regierungserfahrung und konnten bei drei Ratsmitgliedern und einer Vielzahl im Unterhaus vertretenen Parteien der Parteienproporz nur einge-

97 Wie an der Universität Potsdam berechnet wurde verraten die Besetzungen der Räte 2006, 2011 und 2016 eine proportionale Sitzverteilung nach dem Mittelwert der Zweitstimmenergebnisse der beiden vorangegangenen Bundestagswahlen mit der Besonderheit, dass die Linke keinen Vertreter schickt und die Regierungsparteien jeweils einen zusätzlichen Platz beanspruchen.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schränkt eingehalten werden. Wichtiger als die Besetzung selbst könnte in den Niederlanden der Rückgriff auf die weitgehend objektive Methodik des Standardkostenmodells (SKM) gewesen sein. So entspricht es nämlich den Gepflogenheiten in den Niederlanden, den größtmöglichen Expertenkonsens mit Hilfe von Modellen abzubilden (Halffman 2005, S. 462). Das damals von einem späteren Ratsmitglied maßgeblich mitentwickelte und von Actal als ‚Methodenwächter' streng angewandte SKM hat nach diesem Verständnis dazu gedient, die Glaubwürdigkeit der Ratsentscheidungen zu untermauern und gegen Anfechtungen durch ‚Nicht-Experten' abzuschirmen (ebd.). Auch in Deutschland ist die strikte Anwendung des SKM zur Beurteilung der Kostenberechnung zu Beginn von „nicht zu unterschätzender Bedeutung" gewesen, um das Vertrauen der Ministerialbürokratie sowie des kleinen Koalitionspartners in die Urteilsfähigkeit und Neutralität des Rates herzustellen und zu stärken (NKR-E&I). Potentielle Mitglieder für Actal/ATR werden nach festgelegten Auswahlkriterien durch hohe Beamte im Wirtschaftsministerium identifiziert und zur Bewerbung ermutigt und im Anschluss durch den Staatssekretär oder Minister ausgewählt (ATR-E). Zu den Kriterien gehört wie in Deutschland die Nähe zu betroffenen Akteuren – vorwiegend aus der Wirtschaft (ebd.). Gleichzeitig sollen die Ratsmitglieder zwar Erfahrung mit politischen Prozessen haben, aber keine eigenen politischen Agenden verfolgen (ebd.). Da es in den Niederlanden kein mit Deutschland vergleichbares politischen Spitzenbeamtentum gibt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, S. 63), führten die Auswahlkriterien 2000 bis 2017 zu Vorsitzenden mit politischer Regierungserfahrung oder Parlamentsvergangenheit. Hinzu kam exekutive Erfahrung aus der Gemeinde- und Provinzialebene und der mittelständischen Privatwirtschaft ebenso wie Bewährung in anderen Regierungsberatungsfunktionen. Beim amtierenden Rat setzt die Regierung – womöglich um die Parlamentsnähe noch effektiver zu unterbinden – auf eine in der Steuerung von privaten und öffentlichen Unternehmen tätige Vorsitzende, die lediglich eine kurze Phase intensiver Parteipolitik vorweist, einen Staatsrechtsprofessor mit einer lediglich vierjährigen Abgeordnetentätigkeit von 2011 bis 2015 und einen Familienunternehmer mit Lobbyismus-Erfahrung. Der persönliche Zugang der niederländischen Ratsmitglieder zu Regierungsakteuren hängt also stark von ihrer beruflichen Laufbahn ab, wobei Netzwerke in die Politik angesichts einer starken personellen Fluktuation in der Zweiten Parlamentskammer (Lepszy und Wilp 2009, S. 409) von kürzerer Beständigkeit sind als in Deutschland. Die kulturdeterminierten Werte und Normen wissenschaftlicher Politikberatung erklären also, wie die Mitglieder in den Normenkontrollräten besetzt werden und welche Qualifikationen, Ressourcen und Interpretationsschemata sie mitbringen.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Konfliktlösungskultur im politischen System*

Vor allem Radaelli hat den Zusammenhang zwischen der Konfliktlösungskultur im politischen System und der Nutzung von Gesetzesfolgenabschätzung durch die beteiligten Akteure hergestellt (2005). In majoritären Systemen wie dem Vereinigten Königreich, so Radaelli, nutzt die Regierungszentrale Gesetzesfolgenabschätzung vor allem, um den regierungsinternen Diskurs zu strukturieren und die gemeinsamen Bemühungen zu koordinieren (2005, S. 932–933). Weil daran wenige Akteure teilnehmen, kommt es selten zu verteilungspolitischen Problemen und somit sind in der Regel keine Verhandlungen über die Gesetzesfolgen nötig (ebd.). Nach außen nutzt ein Minister die Gesetzesfolgenabschätzung, um zu zeigen, dass eine Entscheidung zum Wohle der Allgemeinheit gefällt wurde und dass der Nutzen die Kosten überwiegt (ebd.). Die Wirksamkeit des RPC fügt sich vollständig in diese etablierte Nutzung von Gesetzesfolgenabschätzung ein: Die Prüfprozesse sind auf eine frühe Wirksamkeit im inneren Gesetzgebungsverfahren ausgerichtet. Seine Einflusslogik basiert auf standardisierten Prozessen von Prüfung, Urteilsfindung und einem Automatismus zur Ablehnung oder Billigung der Kabinettsreife und sieht keine informelle Intervention in das Policy-Making – etwa mit Blick auf die Auswahl alternativer Lösungswege – vor (RPC-A&I). Das Veto des Kabinettsunterausschusses bei einem IA, das vom RPC für unzweckmäßig gehalten wird, wirkt deshalb als interner Koordinationsmechanismus zur Erreichung ausgelobter Abbauziele bei gleichzeitig verbleibendem Recht der Ressorts, Regelungsaktivitäten zu priorisieren und auszugestalten. Hinsichtlich der Außenwirkung seiner Arbeit entspricht es dem tiefen Auftragsverständnis des RPC, mit seiner Kontrolle die Glaubhaftigkeit der evidenzbasierten und folgenbewussten Entscheidungsfindung zu gewährleisten und damit die Legitimität politischer Entscheidungen der Regierung zu erhöhen (RPC-F&J; Regulatory Policy Committee 2017b).

In eher konkordanzdemokratischen Systemen wie den Niederlanden, wo eine große Zahl von Akteuren in den politischen Prozess einzubeziehen ist, dienen die Gesetzesfolgen hingegen vorwiegend als Argumente, um den Inhalt einer Regelung auszuhandeln (Radaelli 2005, S. 933). Im Politikformulierungsprozess können mehrere Teilfolgenabschätzungen kursieren, die von den verschiedenen Stakeholdern zur Unterstützung ihrer alternativen Lösungsideen herangezogen werden (ebd.). Auch dieser Zusammenhang hat eine starke Erklärungskraft für die vollkommen andere Wirksamkeit des niederländischen Rats. Weil er mit Resonanz der Beteiligten außerhalb der Regierung rechnen konnte, ist es für Actal leicht (wenn auch nicht direkt naheliegend) gewesen, als Kontrolleur der regierungsinternen Gesetzesfolgenabschätzung selbst Position zu beziehen. Als Akteur mit einer wissen-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schaftlichen Expertise, die im Diskurs als politisches Argument gebraucht wird, eröffneten sich für Actal Einflussmöglichkeiten, die es auf andere Weise wohl nicht zu finden glaubte. Da es dem Rat einerseits an Veto-Macht mangelte (wie dem NKR) und es ihm (im Gegensatz zum NKR) nicht gelang, informell entsprechenden Einfluss auf die innere Gesetzgebung zu nehmen, müssen ihm seine Chancen am größten erschienen sein, als politischer Akteur im Zuge des äußeren Gesetzgebungsverfahrens Einfluss zu nehmen (vgl. Timmermans et al. 2008, S. 282). Dabei dürfte schon die Androhung dessen seine Einflussmöglichkeiten während der Entwurfsphase erhöht haben (Distributives Bargaining). Jedenfalls wurde in Reaktion darauf die informelle Einflussnahme im ATR-Mandat von 2017 weitgehend erleichtert und als optimaler Prozessverlauf definiert, vor allem um die von Actal betriebene Politisierung der Wissenschaft wieder etwas einzudämmen (ATR-A&B).

Das deutsche politische System erhält konkordanz- und konkurrenzdemokratische Elemente (vgl. u.a. Schmidt 2016, S. 41, Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 74–75), welche auch für die Wirksamkeit des NKR als erklärungskräftig angesehen werden können. Zunächst ist die einstimmige Entscheidungsfindung aufgrund der parteienproporzbasierten Besetzung des Rates und der Repräsentation wichtiger Stakeholder und Expertengruppen durch die Mitglieder ein wesentlicher Vorteil, da seine Stellungnahmen und Empfehlungen bereits als Ergebnis einer Konsensfindung zwischen Akteuren angesehen wird, die im weiteren Verlauf der Entscheidungsfindung zu beteiligen oder zumindest politisch relevant sein werden. Zugleich ist es für den Rat sinnvoll, sich auf das innere Gesetzgebungsverfahren vor der Parlamentsbefassung zu konzentrieren, da der stark ausgeprägte Dualismus zwischen Regierung und Regierungsfraktionen auf der einen und der parlamentarischen Opposition auf der anderen Seite (Ismayr 2009) die Wirksamkeit im parlamentarischen Verfahren erschwert. Da die Regierung im Parlament über eine stabile Mehrheit verfügt, werden Verteilungsdiskussionen zwischen wenigen Akteuren (den Ministern oder Koalitionspartnern) innerhalb der Regierung geführt. Es ist mithin sinnvoller, sich als Experte an die Regierung zu wenden, denn zu versuchen, eine eigenständige politische Rolle mit Anlehnung an das Parlament zu versuchen.

Aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungsreformforschung kann die Konfliktlösungskultur im politischen System aber auch herangezogen werden, um die Fähigkeit der britischen Regierung zu der besonders starken Form der Selbstverpflichtung durch einen kabinettsinternen Ablehnungsautomatismus zu erklären. Gegenüber klassischen Koalitionsregierungen (wie in Deutschland und den Niederlanden), die aus einem Verhältniswahlrecht hervorgehen, haben es Einparteienregierungen grundsätzlich

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

leichter, weitreichende strukturelle oder prozedurale Entscheidungen zu fällen und durchzusetzen (Pollitt und Bouckaert 2017), da die Interessen der Verlierer im konsensualen Regime eher in der Regierung vertreten sind als in einem majoritären System. Für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung gilt, je unterschiedlicher die Interessen der Koalitionspartner mit Blick auf staatliche Regulierung sind, desto unwahrscheinlicher ist es, dass diese sich auf solchermaßen drastische Maßnahmen zur Reduzierung staatlicher Bürokratie einigen können. Mithilfe dieser Spezifizierung wird deutlich, dass auch die Tatsache, dass die britische Regierung bei der Einführung des Veto-Rechts 2012 aus zwei Parteien bestand, nicht gegen die These spricht, da bei konservativen und liberalen Politikern mit ähnlichen Interessen bezüglich staatlicher Regulierung zu rechnen ist.

Die Konfliktlösungskultur im politischen System erklärt somit zum einen, welche Akteure die Gesetzesfolgenabschätzung zu welchem Zweck nutzen (Radaelli 2005). Zu sehen war, dass sich die Räte entsprechend daran anpassen und daraus ihre Ausrichtung nach innen (zu Regierungsakteuren) oder nach außen (zu Parlament und Öffentlichkeit) ableiten. Die Untersuchung hat ergeben, dass die beiden Räte RPC und Actal, die in politischen Systemen mit extrem unterschiedlichen Konfliktlösungsmustern arbeiten, ihre Wirksamkeit auch maximal nach innen bzw. Außen ausgerichtet haben und damit der kulturell bedingten Nutzung von Gesetzesfolgenabschätzung umfassend entsprechen. Auch für den NKR spielen die konkordanz- und konkurrenzdemokratischen Elemente der deutschen politischen Entscheidungsfindung eine handlungsprägende Rolle. Zum andern hilft die unabhängige Variable der „Konfliktlösungskultur" zu verstehen, wie die britische Regierung dem RPC 2012 ein faktisches Veto-Recht einräumen konnte.

*Prägung und Selbstverständnis der Ministerialverwaltung*

Mit Blick auf die Verwaltungskultur im engeren Sinne, also die Werte, Prinzipien und Traditionen der Ministerialverwaltung, förderte die Untersuchung zu Tage, dass das Selbstbild der Räte sich eher nicht mit dem der Ministerialverwaltung deckt. Die Ergebnisse stützen stattdessen die These, dass die Räte ein bestimmtes Rollenbild gerade deshalb auswählen, weil es nicht in das zu kontrollierende Umfeld passt. Dies schützt sie davor, von der Ministerialverwaltung in die üblichen Prozesse und tradierten Verfahren integriert und damit gewissermaßen vereinnahmt und neutralisiert zu werden.

So befindet sich der NKR in einem Umfeld, das spezialisierte Regelungsinteressen gegenüber generalistischen Anliegen begünstigt (Jann und Wegrich 2008): Die deutsche Ministerialverwaltung basiert auf einer karriere-basierten Rekrutierung, die den Verbleib der Beamten in ihrem ‚Mutter-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

haus' über die gesamte berufliche Karriere hinweg vorsieht. Neben Juristen, die regelmäßig in den höheren Verwaltungsdienst rekrutiert werden (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 79; König 1981) und sozusagen den Prototyp des deutschen Ministerialbeamten darstellen, gibt es einzelne Fachministerien, die zusätzlich Wirtschaftswissenschaftler einstellen sowie in unterschiedlicher Anzahl fachlich spezifisch ausgebildete Bewerber. Aufgrund des vom privaten Arbeitsrecht getrennten Dienstrechts der Beamten ist das System geschlossen und verhindert den Wechsel von Mitarbeitern aus der Privatwirtschaft in den Öffentlichen Dienst und umgekehrt. Auch ein Wechsel der Fachressorts kommt äußerst selten vor (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 79). Nach der Policy-Netzwerk-Theorie können sich in diesem langfristig angelegten Personalsystem dauerhafte Akteursbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren entwickeln und sog. Policy-Netzwerke entstehen. In diesen verbinden sich spezialisierte Akteure aus Behörden und Ministerien, Fachpolitiker, Interessensverbände und Medien, wenn sie gemeinsame oder komplementäre Interesse verfolgen, die sie zusammen erfolgreich bearbeiten können (Jann und Wegrich 2008, S. 63–65). Dies macht es generalistischen, ressortübergreifenden Interessen grundsätzlich schwer, sich durchzusetzen (ebd.). Beim Thema Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung kommt hinzu, dass die juristische Ausbildung der Beamten das Gesetz als Mittel zur Erreichung eines Policy-Ziels grundsätzlich nahelegt. Gütekriterien für die Rechtsetzung beziehen sich nach juristischem Verständnis auf die Rechtsetzungstechnik, die Rechtssprache und die Vereinbarkeit von Regelungen mit übergeordnetem Recht, während vollzugsbezogenere Komponenten wie Umsetzungsfähigkeit, Erfüllungsaufwand, Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung trotz entsprechender „Blauer Prüffragen"[98] und Vorschriften in der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien" bisher weniger Beachtung fanden (Ismayr 2009, S. 398). Demgegenüber präsentiert sich der NKR als ein Akteur mit Blick für größere Zusammenhänge, Wechselwirkungen und alternative Lösungsmöglichkeiten. Seine verwaltungs- und betriebswirtschaftliche Perspektive (NKR-H) und vor allem seine Nähe zur Umsetzungspraxis (NKR-F) lassen ihn innerhalb der Ministerialverwaltung als Exoten erscheinen und seine Rolle als diejenige des unabhängigen Experten interpretieren und ausüben. Gleichzeitig kostet es ihn besonders viel Mühe, in einer solch regulierungsaffinen Ministerialverwaltung alternative Lösungsmöglichkeiten einzubürgern und langfristig Kostenbe-

98 Die sog. „Blauen Prüffragen" der Bundesminister des Innern und Justiz sind 1984 per Beschluss der Bundesregierung eingeführt worden, um das eine Regulierung beabsichtigende Ressort zu grundsätzlichen Überlegungen über die Notwendigkeit und die Art und Weise einer Regulierung anzuhalten.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wusstsein zu verankern. Genauso ist es für ihn als Berater herausfordernd, in einer prozessorientierten öffentlichen Verwaltung (Thijs et al. 2017, S. 36) Pragmatismus und Managementideen zu verbreiten. Es liegt deshalb nahe, dies als Grund für seine Proaktivität und sein informelles Vorgehen anzusehen, mit der er die Herausforderungen erfolgreich zu bestehen versucht.

In umgekehrtem Sinne verhält es sich beim RPC, das seine Wirksamkeit in standardisierten Prozessen und einseitigen Erklärungen entfaltet, während sein Umfeld sich durch die Steuerung anhand von Managementprinzipien (Page 2010; Ridley 2000), ein ausbildungsbezogenes Generalistentum (Sturm 2009, 277) und durchlässigere öffentliche und private Beschäftigungssphären (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 90) auszeichnet. Auch dieser Kontrast folgt somit einer Logik des komplementären Bedarfs: Policy-Netzwerke mit spezialisierten Regulierungsinteressen entstehen in diesem Umfeld weniger leicht. Gleichzeitig weisen die Sekretariatsmitarbeiter ebenfalls Erfahrung mit anderen Tätigkeiten innerhalb der Ministerialverwaltung auf und wechseln häufiger (RPC-A&C), sodass sie ebenfalls seltener Teil eines Netzwerkes an Better Regulation-Fachleuten sind. Da sich die Entbürokratisierungsexperten und die Rechtsetzungsreferenten in der britischen Ministerialverwaltung hinsichtlich ihrer Perspektive auf Regulierung nicht sehr unterscheiden, ist offenbar auch die Förderung einer generalistischen Perspektive durch den Rat weniger notwendig als in Deutschland. Das RPC kann sich auf einen formell-einseitigen Arbeitsstil beschränken. Es entspricht zudem dem Arbeitsethos des Civil Service, dass er sich politisch neutral verhält (Page 2010, Sturm 2009, S. 277, Schnapp 2004), während die persönlichen Berater und Sonder-Berater der Minister politisch einflussreich sind (Thijs et al. 2017, S. 32). Somit kann man vermuten, dass das RPC mit einer informellen Beratung auf Arbeitsebene, die den Vorschlag alternativer Lösungswege beinhaltet, auch an die Neutralitätsgrenzen des britischen Civil Service stoßen würde, der die Entscheidung darüber möglicherweise gar nicht fällen würde.

In den Niederlanden ist der Kader der Ministerialverwaltung ebenfalls wenig politisiert[99] und stehen dem Minister nur eine vergleichsweise geringe Zahl hochrangiger Berater zur Verfügung (Ministerie van Binnenlandse

99 Internationale Vergleichsstudien beschreiben die Leitungsebene zwar als politisiert (Thijs et al. 2017, S. 33), beziehen diese Zuordnung aber eher darauf, dass das Letztentscheidungsrecht über eine Rekrutierung beim Minister liegt. In den Niederlanden geht der Besetzung der höchsten Leitungsebene (ca. 70 Personen) jedoch eine Stellenausschreibung und ein Bewerbungsverfahren voraus, in dem zwei Komitees die Zahl der auszuwählenden Bewerber eingrenzen, bevor ein Minister über das Personal entscheidet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, S. 62–63.). Politische Erwägungen sollen

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, S. 62–63). Auf der Leitungsebene sorgt ein etwa 700 Personen umfassendes Pool-Verfahren (ABD – Senior Civil Service) dafür, dass höhere Beamte auf ihren Verwendungen regelmäßig rotieren (ebd.), was generalistischen Anliegen gegenüber spezialisierten Regelungsinteressen zuträglich ist. Dies führt zu einem schlanken Aufbau der Ministerialverwaltung (ebd.), zu flacheren Hierarchien (ATR-A) und dazu, dass „Arbeit auf der Arbeitsebene erledigt wird" (ATR-B; vgl. Timmermans et al. 2008, S. 280). Umso unangenehmer kam es der Ministerialverwaltung vor (Kwink Groep 2016), wenn Actal sich im Anschluss an einen intensiven Austausch auf Arbeitsebene als Akteur im politischen Entscheidungsfindungsprozess einmischt und seine Stellungnahmen dazu nutzt, den Minister im Parlament unangenehmen Fragerunden auszusetzen (ATR-A&E). Während NKR und RPC also einen Bedarf (nach generalistischem Management bzw. standardisierten Prozessverläufen) decken, der mit dem Selbstverständnis der Ministerialverwaltung kombinierbar ist, entsprach das konfrontative Vorgehen Actals vielmehr einem offenen Angriff gegen diese. Besser dürfte sich die Arbeitsweise des ATR einfügen, wo das Sekretariat durch eine frühe Beteiligung an einem offenen Entwurfsprozess (siehe „Gesetzgebungskultur") in Zusammenarbeit mit einer entscheidungsstarken und einflussreichen Ministerialverwaltung die Auswahl der kostengünstigsten Regelungsoption bereits vor der Befassung durch Politiker wesentlich prägen dürfte. Das Sekretariat erfüllt dann den Bedarf nach Koordinierung des politischen Anliegens Entbürokratisierung in einem System, dessen inter- und intraministerielle Koordination historisch schwach ausgeprägt ist (van der Meer und Dijkstra 2011, S. 153), in dem der Premierminister nur *primus inter pares* ist und keine Verantwortung für die Politik der Gesamtregierung trägt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, S. 20), das keine formale Ressortabstimmung wie in Deutschland kennt (Timmermans et al. 2008, S. 280–281) und das doch gleichzeitig einen hohen Koordinierungsbedarf aufweist, da Regierungen sich oft aus mehr als zwei Parteien zusammensetzen.

bei der Auswahl keine Rolle spielen, weshalb die obersten Beamten auch bei einem Wechsel des Ministers in der Regel nicht ausgetauscht werden (ebd.).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

## 1.2. Institutionelle Erklärungsfaktoren

### Staatsaufbau und Verwaltungsorganisation

Vergleicht man den Verwaltungsaufbau der drei Staaten, stellen sich Deutschland als föderal-dezentral, das Vereinigte Königreich als unitarisch-zentralistisch (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 29) und die Niederlande sich als unitarisch-dezentral dar (Timmermans et al. 2008, S. 273). Alle drei Staaten verfügen über eine starke Kommunalverwaltung, allerdings mit deutlichen Abstufungen in der Autonomie der Kommunen: Im europäischen Vergleich verfügen die deutschen Kommunen über eine weit überdurchschnittliche Autonomie (27,02 Punkte auf dem Local Autonomy Index[100]), die niederländischen Kommunen schneiden durchschnittlich (20,39) und die britischen leicht unterdurchschnittlich ab (17,61) (Ladner et al. 2015). Interessant ist im Zusammenhang mit der hier untersuchten Fragestellung nach dem Koordinierungsbedarf zur Ermittlung des Vollzugsaufwands, dass die fachliche Aufgabenbreite der deutschen Kommunen deutlich größer ist als die der anderen und dies auch mit einem erheblichen eigenen Gestaltungsspielraum einhergeht.[101] Gleichzeitig ist der Zugang der kommunalen Akteure zum Policy-Making auf föderaler oder zentralstaatlicher Ebene in Deutschland im europäischen Vergleich nur leicht überdurchschnittlich ausgeprägt und liegt sogar knapp unter dem Wert die Niederlande.[102] In den beiden Ländern werden die „kommunalen Akteure über fest verankerte Kanäle [zu Gesetzgebungsverfahren, die sie betreffen] angehört und verfügen über substantiellen Einfluss“ (ebd., S. 53; Ergänzung der Autorin). Dahingegen ist der Einfluss in Großbritannien trotz formaler Repräsentation begrenzt (ebd.).

Die Umsetzung der Bundesgesetze erfolgt in Deutschland zum überwiegenden Teil durch die Bundesländer, die dazu innerhalb der gesetzlichen Regelungen über einen großen Spielraum verfügen (Kuhlmann und Woll-

100 Nach dem im Rahmen des Projekts "Local Public Sector Reforms: an International Comparison – LocRef" an der Universität Potsdam entworfenen Index speist sich die Autonomie von Kommunen aus ihrer (verfassungs-) rechtlichen Verankerung, der Breite ihrer Zuständigkeitsbereiche und Gestaltungsspielräume, ihrer fiskalischen Unabhängigkeit und dem Anteil eigener Einnahmequellen, ihrer organisatorischen Gestaltungsfreiheit sowie ihrem Einfluss auf politische Entscheidungen, die sie betreffen (vgl. Ladner et al. 2015.).

101 „Policy Scope“: DE 3,49, NL 2,35, VK 1,43; Max. NOR 3,67; „Effective Political Discretion“: DE 2,63, NL 2,12, VK 1,43; Max. FIN 3 (Ladner et al. 2015).

102 „Central or Regional Access“: DE 1,97, NL 2,0, VK 1,22; Max. AUS, SWI 3,0 (Ladner et al. 2015).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mann 2013, S. 76). Eine dezentrale Umsetzung von Bundesgesetzen führt in der Regel zu unterschiedlicher Umsetzung in den Bundesländern, was die Rechtsetzungsreferate in den Bundesministerien vor die Herausforderung stellt, einen einheitlichen zeitlichen Rahmen für den Erfüllungsaufwand für Bürger und Unternehmen nur schwer definieren zu können. Hinzu kommt, dass der Vollzug nur selten durch die Landesverwaltungen selbst stattfindet, sondern stattdessen in 70 bis 85 Prozent der Fälle[103] (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1999, S. 330) von den Ländern auf Kreise und Gemeinden übertragen wird (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 76–77). In Deutschland müssen die Rechtsetzungsreferate in den Bundesministerien vor allem das Problem überwinden, dass sie den Vollzugsaufwand einer Regelung für die umsetzenden Verwaltungsakteure angeben sollen, es sich bei diesen jedoch um eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure handelt, zu denen zum Thema Erfüllungsaufwände bisher noch kein Kontakt bestand (NKR-H). Erklären kann die Variable des „Staatsaufbaus" folglich das große Themenspektrum des NKR, das sich eben nicht nur auf den Bürokratieabbau im Rechtsbestand, sondern auch auf Entbürokratisierung durch schlankere Verwaltungsverfahren und -strukturen erstreckt. Außerdem wird klar, weshalb der NKR die Ressorts auch bei der tatsächlichen Berechnung von Erfüllungsaufwänden – vor allem der Verwaltung – unterstützt. So greift er nicht nur über seine Mitglieder auf Umsetzungserfahrung aus erster Hand zurück (NKR-D, F& G), sondern hat auch einen Fragebogen entworfen und gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt eine Datenbank entwickelt, durch die den Ressorts und dem NKR die relevanten Vollzugsinformationen aus den Ländern und Kommunen zugespielt werden können (NKR-H& N; Nationaler Normenkontrollrat 2014, S. 58, 2016a, S. 63–64).

Ebenfalls aufgrund von Aufgabendezentralisierung hat sich das Beratungsmandat Actals auf die Beratung der Kommunen ausgeweitet. Die niederländische Regierung, die mit der Übertragung der Politikbereiche Jugendhilfe, Arbeitsvermittlung und Pflege auf die Kommunen Kosteneinsparungen und Bürokratieabbau realisieren wollte (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, S. 67), bat Actal 2011 zum ersten Mal und dann wiederholt (ATR-B&C), den Kommunen als Entbürokratisierungsexperte beratend zur Seite zu stehen. Ein Vertreter des Actal/ATR-Sekretariats ist Mitglied eines Beratungsgremiums des größten niederländischen Kommunalverbands (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG), das modellhafte Umsetzungsvorschläge für alle Kommunen entwerfen soll (ATR-C). Darüber hinaus bearbeitet das Sekretariat spezifische Anfragen

103 Die Angabe bezieht sich auf EU-, Bundes- und Landesrecht (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1999, S. 330).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

von Kommunen, sodass die Beratung der Kommunen fünf bis zehn Prozent seiner Kapazität bindet (ebd.). Die Kommunen nehmen diese Beratungsdienstleistung gerne an (ebd.). Das ATR-Mandat weitet dieses Beratungsmandat auf die Provinzen und Wasserbehörden als weitere staatliche Ebenen aus, schränkt jedoch zugleich die Ressourcen ein, die ATR für solche erweiterten Beratungssaufgaben zur Verfügung stehen. Es gibt eine Regel, dass ATR 80 Prozent seiner zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen in die Ex-ante-Überprüfung von Rechtsetzungsentwürfen stecken soll (ATR-A, B& C). Die Ausweitung des Tätigkeitenspektrums Actals/ATRs ist folglich wie beim NKR auf den Verwaltungsaufbau und die Verteilung staatlicher Aufgaben auf unterschiedliche staatliche Ebenen zurückzuführen. Beide Akteure ergreifen im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Chance, beratend einen fachlichen Mehrwert zu stiften.

*Die Ausstattung der Räte*

Um die Themenbreite und das Dienstleistungsspektrum der Räte zu erklären, sind die finanziellen bzw. institutionellen Ressourcen der Räte ganz entscheidend. Dabei geht es weniger um die personelle Ausstattung des Sekretariats, die sich zwischen den Räten kaum unterscheidet, als vielmehr um die Möglichkeiten, wissenschaftliche Zuarbeit zu beauftragen. Mithilfe wissenschaftlicher Unterstützung werden die Räte nämlich in die Lage versetzt, einen echten Mehrwert für die Berechnung von Folgekosten zu generieren und zusätzliche Beratungsangebote unterbreiten zu können.

Für die Sicherung der Datenqualität in der Ex-ante-Schätzung stehen den Ressorts wie den Räten in den drei Ländern vollkommen unterschiedliche Mittel zur Verfügung. Am wenigsten Möglichkeiten, Schätzmodelle mit Daten (etwa zur Anzahl der betroffenen Unternehmen) zu unterlegen, bieten sich den britischen Ministerien, die lediglich auf bestehende Datensätze (etwa des Nationalen Statistikamtes, ONS) zurückgreifen können und ansonsten auf die Beiträge zu ihren Konsultationsverfahren angewiesen sind (RPC-B). In den Niederlanden unterstützen private Politikberatungsunternehmen bei der Generierung neuer Datensätze, die sowohl von den Ressorts als auch von Actal/ATR beauftragt werden können (ATR-J). Allerdings entzündet sich daran nicht selten Streit zwischen Rat und Ressorts, da diese die zusätzlichen Kosten zur Datenerhebung scheuen und vermeiden wollen (ATR-H). Die Möglichkeiten, die in Deutschland durch die Mitarbeit des Statistischen Bundesamtes zur Verfügung stehen, sind im Vergleich dazu einzigartig (NKR-B, C& N): Seitdem es 2006 mit beträchtlichem personellem Aufwand (120 Mitarbeiter) die Bestandsaufnahme der Bürokratiekosten im Regelbestand durchgeführt hatte (sog. Null-Messung) (NKR-N), unter-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stützt das Statistische Bundesamt gemäß § 8 NKRG die Ministerien bei der Ex-ante-Schätzung der Gesetzesfolgen. Auch der NKR kann es um eine Erhöhung der Datenqualität ersuchen, die auch die Erhebung neuer Daten beinhaltet (NKR-D). Aus dieser Situation ergeben sich zwei Vorteile gegenüber den Räten in Großbritannien und den Niederlanden: Zum einen steht den Ministerien im Statistischen Bundesamt zusätzliches Personal zur Verfügung, das die federführenden Ministerialbeamten bei der Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung zu ihrem Regelungsentwurf unterstützt. Dadurch sinkt eine wichtige Hürde für die Erfüllung der Anforderungen, deren Einhaltung vom Rat kontrolliert wird. Zum andern erhalten die Verbesserungsvorschläge des Rats im Ex-ante-Verfahren größeres Gewicht, wenn sie auf einer unabhängig generierten Datengrundlage fußen. Dies noch ergänzend verfügt der Rat über ein Budget und das Recht, Expertenanhörungen zu einzelnen Rechtsetzungsvorhaben durchzuführen, wenn er begründete Zweifel an Berechnungen der Ressorts hegt (NKR-D). Nicht zuletzt ist das Statistische Bundesamt für den Aufbau und die Pflege einer Datenbank über Erfüllungsaufwände verantwortlich und hat mit ERBEX gemeinsam mit dem NKR ein Instrument entwickelt, mit dem Erfüllungskosten der Verwaltung und von Unternehmen einfacher und schneller identifiziert werden können (NKR-N).

Dieselben unterschiedlichen Voraussetzungen bestehen bei den Möglichkeiten der Räte, zur Problemformulierung und Identifizierung von Handlungsmöglichkeiten eigene Forschungsaufträge und Gutachten zu vergeben. Während das RPC hierfür weder personell noch finanziell ausgestattet ist, weil die Identifikation von Abbaupotentialen nicht in seinen Aufgabenbereich fällt, steht Actal/ATR je nach Mandat ein entsprechendes Forschungsbudget zur Verfügung (ATR-A). Dessen Kürzung von 500.000 € im Jahr auf 150.000 € pro Jahr mit der ATR-Mandatierung im Jahr 2017 ist ein deutliches Zeichen, dass die Regierung die Tätigkeiten Actals zu lenken und die gewünschte Schwerpunktsetzung durchzusetzen vermag, auch wenn das Parlament eine andere Mandatsgestaltung beschlossen hatte. Demgegenüber ist der NKR deutlich freier in seiner Aktivitätenwahl, da ihm pro Jahr die Beauftragung eines größeren Gutachtens möglich ist (NKR-F) und ihm dessen Fragestellung vollkommen überlassen bleibt (NKR-H). So kann er sich Themen widmen wie der Digitalisierung der Verwaltung, der Registermodernisierung oder der Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren (Nationaler Normenkontrollrat 2016b; McKinsey 2017; Ewer 2018). Bei der Identifikation von Abbaupotentialen unterstützt den Rat wiederum das Statistische Bundesamt, das im Rahmen von gemeinsamen Projekten eine repräsentative Anzahl an Interviews führt oder auf anderen Wegen die notwendige Datengrundlage aufbaut (NKR-G). Die notwendigen Mitarbeiter-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ressourcen im Statistischen Bundesamt zur Verfügung zu stellen und die Beratungstätigkeit des Nationalen Normenkontrollrats damit institutionell zu untermauern, kann als das entscheidende Zugeständnis der deutschen Regierung angesehen werden, um ihren politischen Willen zur Entbürokratisierung zu dokumentieren und damit andere Schwächen im System – wie etwa ein fehlendes Veto-Recht des NKR – auszubalancieren.

Die Anzahl der Ratsmitglieder entfaltet vor allem mit Blick auf den Interaktionsmodus und die Einflusslogik ihre Wirkung und trägt vor allem dazu bei, die unterschiedlichen Vorgehensweisen von Actal und NKR zu erklären, deren Mitglieder in der Vergangenheit jeweils über persönliche Zugänge in die Regierung verfügten, diese Ressource aber unterschiedlich nutzen. Während Actal/ATR mit nur drei Ratsmitgliedern arbeitet, verfügt der NKR über zehn Ratsmitglieder, die sich die Berichterstattungen für die Ressorts aufteilen und sich dort als feste Ansprechpartner für die politisch Verantwortlichen anbieten. Diese feste Zuständigkeit trägt erstens zu einem kontinuierlichen Arbeitsverhältnis zwischen Ratsmitglied und Sekretariatsmitarbeiter und damit zu Effizienz und Vertrauensbildung in der internen Arbeit bei. Zweitens schafft sie eine persönliche Identifikationsmöglichkeit von Minister und Staatssekretär mit dem zugeordneten Ratsmitglied und somit die Grundlage für die Austragung von Meinungsverschiedenheiten auch zu spezifischen Gesetzesvorhaben. Und zum Dritten ermöglicht die Arbeitsteilung unter zehn Personen eher die ‚Eskalation' des Einflussnahmeversuchs von der Arbeitsebene auf die Ebene der Ratsmitglieder, da die einzelnen Räte mit Themen weniger schnell ‚überlastet' sind. Die nur ergänzende Erklärungskraft dieser Variablen veranschaulicht jedoch das Beispiel RPCs, das mit acht Mitgliedern zwar Ressortverantwortlichkeiten bilden könnte, die Beratungen einzelner Vorhaben im Sinne der politischen Neutralität aber lieber ad hoc auf seine Mitglieder verteilt.

Der persönliche Einsatz der Ratsvorsitzenden und Mitglieder ist ebenfalls nur zum Teil an der festgelegten Ressourcenzuteilung auszumachen. Wenngleich die NKR-Mitglieder eine Aufwandsentschädigung für die Ausübung ihres Ehrenamts erhalten und die RPC- und Actal/ATR-Mitglieder für ein Honorar arbeiten, wird die persönliche Leidenschaft und die zeitliche Verfügbarkeit der Ratsmitglieder in allen Räten als entscheidender für den tatsächlichen Einsatz angesehen (NKR-G; RPC-A; ATR-A). Natürlich kann die zeitliche Verfügbarkeit durch eine Ausweitung der vertraglichen Arbeitszeit bei erhöhtem Honorar ausgedehnt werden (RPC-C), beim Ehrenamt jedoch nicht. Andersherum fehlt der Regierung bei einer ehrenamtlichen Tätigkeit der Einflusshebel, wenn sie etwa das Engagement der Mitglieder einzugrenzen versuchte. So sieht das ATR-Budget nur noch eine anderthalbtägige Verfügbarkeit des Vorsitzenden pro Arbeitswoche vor, was

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einer Verringerung um einen Arbeitstag gegenüber dem Actal-Vorsitz entspricht (ATR-A). Die Personalstärke des Rats begünstigt also im deutschen Fall seine Einflusslogik „im Schatten der Hierarchie" und seinen proaktiven, die politische Ebene einbeziehenden Handlungsmodus. Zudem ist die ehrenamtliche Tätigkeit dazu geeignet, dass die Ratsmitglieder selbst über das Ausmaß ihres Engagements entscheiden und dies auch beliebig ausdehnen können.

*Autorität und Machtbefugnisse des zuständigen ‚Hauses'*

Hier soll die Frage beantwortet werden, wie wichtig die Ansiedlung in der Regierungszentrale für die Wirksamkeit der Räte ist und ob die formale Stellung des Regierungschefs im Kabinett Einfluss darauf hat. Für den NKR wird die Verankerung beim Bundeskanzleramt als besonders bedeutend angesehen, da sie seine Autorität erhöhe und seine politikfeldübergreifende Zielsetzung unterstreiche (sämtliche Interviews; Jantz und Veit 2011). Beides erscheint den Prinzipien und Routinen der Zusammenarbeit innerhalb der deutschen Bundesregierung angemessen: Zum einen hat der Bundeskanzler eine leitende Funktion inne, indem er über die Richtlinien der Politik der Bundesregierung bestimmt (Art. 65 GG). Das Bundeskanzleramt hat diese Stellung in der Vergangenheit zwar nie genutzt, um grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten zwischen dem NKR und den Ressorts zugunsten des NKR zu entscheiden (NKR-B). Wenn der zuständige Staatsminister sich aber in Diskussionen um einzelne Regelungsvorhaben einschaltete, etwa um eine kostengünstigere Regelungsalternative auf den Weg zu bringen, stieß dies bei den Ministern und Staatssekretären auf Akzeptanz (NKR-M). Während ein zuständiges Ministerium die gängigen Hierarchiewege einhalten muss, fällt es dem Kanzleramt ebenso leicht wie dem NKR, Themen rasch auf die politische Ebene zu heben (ebd.). Die Autorität der Bundeskanzlerin ist darüber hinaus als entscheidend für die Übernahme wesentlicher Empfehlungen des NKR zur Verbesserung der Rechtsetzung anzusehen. Dass der Ratsvorsitzende im Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau selbstbewusst auftreten und wichtige Themen durchsetzen konnte (NKR-G), ist auf die Unterstützung der Vorschläge durch die Regierungszentrale zurückzuführen. Angesichts der ausgeprägten Ressortverantwortlichkeit der einzelnen Minister verfügt ein Minister in Deutschland nicht über die gleiche Durchschlagskraft in die Gesamtregierung hinein.

In den Niederlanden hingegen gibt es weder ein ausgeprägtes Ressortprinzip noch eine Richtlinien-gestaltende Stellung des Premierministers (Lepszy und Wilp 2009, S. 412). Anstatt eines formalen Ressortbeteiligungsverfahrens in der Vorbereitungsphase (Timmermans et al. 2008, S. 280–281;

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, S. 20), entscheidet das Kabinett früh über die Gesetzentwürfe aus den Ministerien, sodass es zur Ablehnung und Zurückweisung von Entwürfen in die Ressorts kommen kann. Das Einstimmigkeitsprinzip ermöglicht dem für Bürokratieabbau zuständigen Minister daher, eine kritische Einschätzung durch Actal/ATR als Begründung für ein Veto heranzuziehen (ATR-B&E). Da die Stellungnahmen Actals jedoch dem Kabinettsentwurf nicht anhängen (Timmermans et al. 2008, S. 286), erfordert dies eine durchgängige Kommunikation des Rates bis zum Minister, um ihn auf die Kritikpunkte am Entwurf seiner Ministerkollegen aufmerksam zu machen (ATR-B&E). Die ehemalige Verankerung des Rats beim Finanzminister hatte den Vorteil, dass der Finanzminister mit dem Mittel der Budgetaufstellung der Ressorts ein wichtiges Druckpotential besaß und die Ministerien auch dazu anhalten konnte, wesentliche Einsparungen und Abbaumaßnahmen erfolgreich durchzuführen (Actal 2009a). Deshalb könnte eine Rückkehr ins Finanzministerium vielversprechend sein, während von einer Ansiedlung beim Premierminister nicht dieselbe Wirkung zu erwarten wäre wie dies in Deutschland möglich ist.

Trotz einer starken Stellung des Premierministers im Vereinigten Königreich verfügt dieser nicht über eigene politische Zuständigkeitsbereiche (wie in Deutschland Kultur und Medien, Integration, Digitalisierung und Entbürokratisierung) (Sturm 2009, S. 274). Stattdessen übernimmt sein Cabinet Office vorwiegend koordinierende und kommunikative Aufgaben (Saalfeld 2008, S. 167). Bis 2007 waren jedoch die zentrale Koordinierungsstelle für Bürokratieabbau dort verortet, ebenso wie die Vorgängergremien des RPC. Seit 2017 spürt das RPC darüber hinaus den Weggang des Kabinettministers unter Premierminister David Cameron, der den politischen Willen der Regierungszentrale zur Umsetzung von Abbaubemühungen kraftvoll verkörpert hatte (RPC-F). Aufgrund der starken Machtposition des Premierministers käme es für das RPC einer Aufwertung gleich, wenn es (wieder) im Cabinet Office angesiedelt werden würde. Stattdessen entspricht es den eingespielten Praktiken, dass Kabinettsausschüsse und -Unterausschüsse die Beschlussfassung im Kabinett selbständig vorbereiten und über die Kabinettreife eines Entwurfes entscheiden (Saalfeld 2008, S. 168–169; Sturm 2009, S. 276). Dazu liegen ihnen die Entwürfe bereits in der Rohfassung (vor der Konsultation) zum ersten Mal vor und befinden sie darüber noch bevor die offiziellen Stellungnahmen der Ressorts eingeholt werden (Saalfeld 2008, S. 169). Dadurch wird verständlich, dass mit einer Ablehnung eines Entwurfs in Kabinettsunterausschuss Bürokratieabbau nicht die gleiche formelle und prozessuale Bedeutung einhergeht, wie dies bei einer Ablehnung eines Gesetzentwurfs im deutschen Bundeskabinett der Fall wäre. Auch durch

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die Praktiken der Kabinettszusammenarbeit ist mithin erklärbar, warum ein faktisches Veto-Recht des RPC in Großbritannien denkbar ist und in Deutschland nicht.

Zusammenfassend kann eine erhebliche Bedeutung der Autorität und Machtbefugnisse des zuständigen „Hauses" und des zuständigen Regierungsmitglieds für die Arbeitsweise und die Wirksamkeit der Normenkontrollräte konstatiert werden. Es ist dabei jedoch von den jeweiligen Verfahren und Routinen der Zusammenarbeit innerhalb des Regierungskabinetts abhängig, ob eine Ansiedlung in der Regierungszentrale hilfreich ist oder auch andere Ministerien oder Gremien ausreichend Einfluss zur Durchsetzung der Ratsempfehlungen geltend machen können.

*Der Dualismus zwischen Regierung und Parlament*

In der Untersuchung wurde festgestellt, dass das niederländische Parlament im Gegensatz zum Deutschen Bundestag und britischen Unterhaus für die Wirksamkeit des niederländischen Rats eine hohe Bedeutung besitzt. Zum einen trägt es mit der Beauftragung von Studien und Gutachten zur fachlichen Breite der Beratungsleistungen Actals/ATRs bei. Zum andern bemüht es sich um die eigene Nutzung der Ex-ante-Überprüfung in dem Sinne, dass es im parlamentarischen Verfahren die Empfehlungen des Rats umzusetzen sucht und es Gesetzentwürfe auch insoweit verändert, als die kostengünstigste Regelungsalternative beschlossen wird. Die Erfahrung, dass die Zweite Kammer zudem bereit und in der Lage ist, die politischen Kosten einer kritischen Actal/ATR-Stellungnahme mithilfe von Regierungsbefragungen und Änderungsanträgen in die Höhe zu treiben, steigert quasi antizipierend das Bemühen der Ministerien, die Punkte des Kontrolleurs zu berücksichtigen. Dafür, dass das Parlament fraktionsübergreifend die Arbeit des Normenkontrollrats unterstützt und sich damit auch gegen die Regierung positioniert, lassen sich zwei Gründe im Verhältnis von Regierung und Parlament finden, die das niederländische politische System vom britischen und deutschen unterscheiden.

Als wichtiger Grund für das Engagement der Zweiten Kammer in den Niederlanden wird die beträchtliche Informationsasymmetrie zwischen den Regierungsmitgliedern angesehen, denen jeweils mehrere hundert Ministerialreferenten zuarbeiten, und den Parlamentsabgeordneten, die in den Niederlanden über vergleichsweise geringe personelle Ressourcen verfügen (ATR-I; Tweede Kamer der Staten-Generaal 2009): Die nur 150 Abgeordneten der Zweiten Kammer haben lediglich eine geringe Zahl an persönlichen Mitarbeitern und Fraktionspersonal, sodass vorwiegend der unparteiische Informationsdienst des Parlaments die inhaltliche Arbeit der Abgeordneten

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

unterstützt (Zaal 2015, S. 173–174). Hinzu kommt die in den Niederlanden geltende Inkompatibilität von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt, die zu einer klaren Trennung zwischen Parlament und Regierung führt (Lepszy und Wilp 2009, S. 408–409). Dies verstärkt Informationsasymmetrien und rückt zugleich die Aufgabe, die Regierung zu kontrollieren, stärker in den Mittelpunkt des Selbstbildes der beiden Parlamentskammern. Die Generalstaaten sehen sich als „nationales Diskussionsforum und als Sachwalter des Gemeinwohls", das Partikularinteressen und wenn nötig auch Parteiinteressen zurückstellt (ebd., S. 409). Hinzu kommt eine große Praxisnähe der Abgeordneten, die ihr Abgeordnetenmandat häufig als Zwischen- oder Ausgangsstation ihrer beruflichen Laufbahn nutzen und kürzere Zeit im Parlament verweilen als ihre Kollegen in Deutschland und Großbritannien (ebd.). Durch all diese Faktoren entsteht für die niederländischen Abgeordneten ein doppeltes Problem: Der aus den ungleichen Ressourcen resultierende Informationsrückstand bringt das Parlament in eine nachteilige Position gegenüber der Regierung, die es gerne umfassend kontrollieren will (ATR-I). Aus diesem Grund besitzt das Parlament das Recht, zahlreiche Beratungsgremien der Regierung um Informationen zu bitten oder selbst Untersuchungen in Auftrag zu geben. Es gehört sogar zu den Routinen der Parlamentsarbeit, dass zwischen einigen Beratungsgremien und dem Parlament die Informationen auch auf freiwilliger Basis und auf informellen Wegen fließen (ebd.). In diesen Routinen liegt ein Teil der Erklärung, warum Actal sich 2007 zur Verstärkung seiner Wirksamkeit dem Parlament zuwandte. Der noch immer vorherrschende „alte Dualismus" zwischen eine polit-professionellen Regierung und einem Parlament aus Praktikern ist wiederum der Grund für die Offenheit der Abgeordneten, sich die Kontrolle durch den Rat für die eigenen Aufgaben zu Nutze zu machen.

Die Art und Weise, wie in den Niederlanden die Mitgestaltung des Parlaments an der Gesetzgebung praktiziert wird, ist als zusätzliche institutionelle Ursache für Actals/ATRs Wirksamkeit über das Parlament identifizierbar. Die politische Auseinandersetzung im Parlament dient in der Regel dem Austausch von Argumenten und dem Finden eines einvernehmlichen Kompromisses, sodass Debatten nicht die Schärfe „wie im britischen Unterhaus oder auch im Deutschen Bundestag" annehmen und stattdessen äußert detailliert über Gesetzesvorlagen gesprochen wird (Lepszy und Wilp 2009, S. 410). An einer relativ hohen Anzahl angenommener Änderungsanträge zeigt sich das Selbstbewusstsein des Parlaments, in dem sich auch die Regierungsfraktionen nicht auf die Mehrheitsbeschaffung für ihre Regierung beschränken lassen wollen (ebd., S. 416). Beobachtet wurde zudem ein gestiegenes Bedürfnis der Zweiten Kammer, sich gegenüber der Regierung als dynamisches Beschlussfassungsorgan zu profilieren und für die Wähler sicht-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

barer zu werden (Timmermans et al. 2008, S. 287). Da in den Niederlanden die gesetzgebende Gewalt von Regierung und Generalstaaten gemeinsam ausgeübt wird, sieht das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren zudem Rückkopplungsmöglichkeiten mit den Regierungsakteuren vor (ebd., S. 287–288), die in Deutschland und Großbritannien unbekannt sind. So gerät das äu0ere Gesetzgebungsverfahren zu einem komplizierten Aushandlungsprozess, in welchem die Zweite Kammer eine Reihe von Änderungen vorzunehmen versucht und der verantwortliche Minister am Ende die Möglichkeit hat, den Änderungsbeschluss anzunehmen oder als „'inakzeptabel'" zurückzuweisen (Lepszy und Wilp 2009, S. 416–417). Für die Nutzung der Ratsstellungnahmen zur Kontrolle der Regierung stehen den Abgeordneten zusätzlich zu den Plenardebatten das Instrument der Ausschussaussprache zur Verfügung, bei denen etwa 500 bis 600 mal im Jahr Minister zur mündlichen Befragung eingeladen werden (Timmermans et al. 2008, S. 289).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die niederländische Akteurskonstellation zwischen Zweiter Kammer und Regierung sich in wesentlichen Punkten von dem Verhältnis der Verfassungsorgane in Deutschland und dem Vereinigten Königreich unterscheiden. Das Inkompatibilitätsprinzip und die eingeschränkte Informationsverarbeitungskapazität des Parlaments bei gleichzeitig ausgeprägtem Selbstbewusstsein als politischem Mit-Gestalter, Sicherer der Praxistauglichkeit von Gesetzesvorhaben und Kontrolleur der Regierung machen das niederländische Parlament zu einem dankbaren Adressaten und herausgehobenen Nutzer der Stellungnahmen des niederländischen Normenkontrollrats. Das britische und deutsche politische System zeichnen sich hingegen durch eine viel stärkere Verschränkung von Regierung und Regierungsfraktionen aus („neuer Dualismus"), sodass die Politik-Gestaltung weitgehend der Regierung und ihren Fraktionen und die Kontrolle der Regierung weitgehend der Opposition zufällt. Die Ratsstellungnahmen fallen mithin auf deutlich weniger fruchtbaren Boden und werden folglich auch seltener aufgegriffen.

*Der Rechtscharakter des Mandats*

Der deutsche NKR ist der einzige der drei untersuchten Räte, der über eine gesetzliche Beauftragung verfügt. Da permanente Beiräte auf gesetzlicher Grundlage ein fester Bestandteil der deutschen wissenschaftlichen Politikberatungslandschaft sind (Weingart und Lentsch 2008, S. 47), hebt ihn dies zwar nicht aus dem Spektrum der bedeutendsten deutschen Beratungsakteure heraus, doch das gesetzliche Mandat wird als entscheidender Grund für seine informell-kooperative Interaktions- und Einflusslogik eingeschätzt (NKR-F, I& N). Der gesetzliche Auftrag wird als Grundlage seiner Unabhän-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gigkeit aufgefasst, die als die Freiheit angesehen wird, ein bestimmtes Urteil zu fällen. Auch wenn die Mitglieder von der Regierung benannt werden und sich durch eine Nähe zu den Parteien und Personen in der Regierung auszeichnen, fühlt sich der Rat auf der Basis des parlamentarischen Auftrags dazu verpflichtet, eine eigene Haltung gegenüber der Regierung zu vertreten (NKR-A). Die Autorin hat festgestellt, dass es dem NKR vor allem aufgrund seines parlamentarischen Mandats möglich ist, eine enge Beziehung zur Regierung zu pflegen und auf eine äußere Sichtbarkeit in der Ex-ante-Prüfung verzichten zu können. Das Parlamentsmandat sorgt für einen großen Vertrauensvorschuss in das unabhängige Urteil des Rates, welchen dieser für seine informelle und kooperative Einflussnahme in die Regierung hinein nutzen kann. Die geringe Sichtbarkeit seiner informellen Beratungsleistung im inneren Gesetzgebungsverfahren wird nicht zum Problem des NKR, da es aufgrund seines Parlamentsmandats trotz allem als eine Art ‚verlängerter Arm' des Parlaments in die Bundesregierung angesehen werden kann. Im Gegensatz dazu muss die Regierung in Großbritannien die Wirksamkeit des RPC durch das Zugeständnis eines Veto-Rechts ersichtlich machen und muss die niederländische Regierung akzeptieren, dass die Zweite Kammer durch eine exzessive Nutzung der Ratsstellungnahmen den Nutzen des Gremiums zu erhöhen sucht. Das Parlamentsgesetz stärkt die Durchsetzungskraft innerhalb der Bundesregierung darüber hinaus (NKR-I), indem es die Kontrolle und Beratung durch den NKR demokratisch legitimiert. Andernfalls könnten die Ministerien die Rolle und Autorität des Rats im Gesetzgebungsprozess leicht in Frage stellen. Außerdem generiert das Parlamentsgesetz eine Verantwortung des Deutschen Bundestags für die finanzielle Ausstattung des NKR (NKR-M). Auch wenn das Budget des NKR im Haushalt des Bundeskanzleramts verankert ist, besitzt der Bundestag die Möglichkeit, es auszuweiten oder zu kürzen, was einen wesentlichen Vorteil gegenüber den anderen beiden Räten darstellt, die beide vom Sponsoring durch das Wirtschaftsministerium abhängen (ATR-B&C).

In Großbritannien und den Niederlanden gibt es eine lange Tradition, sich durch beauftragte Gremien beraten zu lassen, diese aber nicht gesetzlich zu verankern (Weingart und Lentsch 2008, S. 244). Ende der 70er-Jahre hatten die Niederlande mehr als 400 Organisationen, die sich als Beratungsgremien klassifizieren lassen (Scholten und van Nispen 2015, S. 139). Obwohl deren Zahl in den 90er-Jahren stark reduziert wurde, bleiben die Beratungsgremien in vielen Politikfeldern ein „Eckpfeiler" des Policy-Making (Scholten und van Nispen 2015, S. 139). Das Rahmengesetz, das 1996 zur Ordnung der vielfältigen Beratungslandschaft verabschiedet wurde, gilt heute für institutionalisierte Gremien ebenso wie für etwa 250 unabhängige Untersuchungs- oder Beratungskomitees (Rijksoverheid 2019). Solange

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Actal/ATR nicht zu einem permanenten Beratungsgremium wird, fällt es in den Geltungsbereich des Rahmengesetzes. Dadurch ist seine Amtszeit auf vier plus zwei Jahre beschränkt, gilt eine Evaluationspflicht, sind die Mittelzuweisung, die Besetzung und die Ressourcen im Sekretariat vorgegeben und ist Actal/ATR somit im Sinne des Gesetzes ein Beratungsgremium wie viele andere. Ähnlich ist die Situation in Großbritannien, wo das RPC einen formalen Status als Non-Departmental Public Body (NDPB) genießt, womit alle Gremien umfasst sind, die „eine Rolle im Regierungsprozess übernehmen, jedoch nicht Teil eines Ministeriums sind und somit mehr oder weniger unabhängig von den Ministern agieren" („at arm´s length") (Government of the United Kingdom 2018; eigene Übersetzung). Seit 2010 ist die britische Regierung dabei, die Zahl der vormals auch als „Quangos" bezeichneten Institutionen zu reduzieren. Während deren Zahl 2014 immer noch auf 198 ausführende und 448 beratende NDPBs geschätzt wurde (McEldowney 2014, S. 513), zählte die britische Regierung im März 2018 242 NDPBs insgesamt (Cabinet Office 2019). Da die Verfasstheit als NDPB für das RPC als besonders wichtig erachtet wurde, erhielt es den Status 2012 entgegen des Trends, deren Zahl zu reduzieren (RPC-F). Auch wenn das RPC im Auftrag der Regierung extern und unabhängig kontrolliert, ist damit der Minister des finanzierenden Ministeriums (derzeit das Wirtschaftsministerium) dem Parlament für die Leistung des RPC verantwortlich (Cabinet Office 2019, S. 37). Im Wirtschaftsministerium sind jedoch allein acht beratende NDPBs angesiedelt, sodass selbst das RPC keine singuläre Stellung für sich erkennen kann (RPC-J). Seit der Verabschiedung des SBEE-Acts 2015 und der Benennung als Unabhängiges Verifizierungsgremium (IVB) für das am Anfang einer Legislatur auszulobende Abbauziel (Business Impact Target, BIT) erfüllt das RPC zwar eine gesetzliche Funktion, kann aber in jeder Legislaturperiode von der Regierung abberufen und durch ein anderes Gremium ersetzt werden (RPC-G&H).

Festzustellen ist also, dass das gesetzliche Mandat in Deutschland die Wirksamkeit des NKR positiv beeinflusst, indem es seine Unabhängigkeit gegenüber den Regierungsakteuren gewährleistet und das Parlament auch finanziell für den Rat Verantwortung trägt. RPC und Actal befinden sich stattdessen in einem beratungsaffineren politisch-administrativen Umfeld, das ihnen eine herausgehobene Rolle allerdings nur durch die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren und nicht durch eine besondere parlamentarische Legitimation und Beauftragung zubilligt. Spürbar ist dies für die beiden Räte, die ihre Unabhängigkeit gegenüber der Regierung durch klare Abgrenzung (Actal) oder besondere Neutralität (RPC) verdeutlichen müssen. Dies raubt ihnen die Möglichkeit, informell Einfluss auf die politische (nicht nur die administrative) Entscheidungsfindung innerhalb der Regie-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rung nehmen zu können. Hinzu kommt, dass das niederländische Parlament zwar die Aufgaben des neuen ATR mitbestimmen konnte, das zuständige Ministerium jedoch durch die Begrenzung der Ressourcen den Schwerpunkt der Ratsarbeit weiterhin festlegen kann (ATR-F&G).

### *1.3. Akteurbezogene Erklärungsfaktoren*

#### *Die politisch Verantwortlichen*

Mit Blick auf die Ansprechpartner der Räte in der Regierung sind auf der Basis des akteurzentrierten Institutionalismus rechtliche, motivationale und kognitive Handlungsorientierungen vergleichend betrachtet worden: Sie manifestieren sich in der Macht des politisch Verantwortlichen und der Bereitschaft, diese im Sinne des Politikziels der Normenkontrollräte zu nutzen.

Die herausgehobene Stellung des NKR in der deutschen Regierungsberatungslandschaft speist sich nicht nur aus seinem Parlamentsmandat (siehe „Rechtscharakter des Mandats"), sondern auch aus § 6, Abs. 2 seines Mandats, worin festlegt ist, wer das politisch zuständige Regierungsmitglied sei: „Der Nationale Normenkontrollrat berichtet jährlich dem Bundeskanzler." Zumindest zur Übergabe des Jahresberichts hat der NKR also die Möglichkeit, beim Regierungschef persönlich vorzusprechen und ihn um seine politische Unterstützung zu bitten. Unterjährig delegiert der Kanzler die Zuständigkeit in der Regel an den Staatsminister für Bürokratieabbau, der ebenfalls im Kanzleramt angesiedelt ist und somit die Autorität des Kanzlers auch gegenüber den Staatssekretären in den Fachressorts repräsentieren kann. Im Gegensatz dazu ist in den Niederlanden seit 2007 ein Staatssekretär im Wirtschaftsministerium (teilweise zusätzlich einer im Finanz- oder Innenministerium) der direkte Ansprechpartner Actals/ATRs und kommt es sehr auf die Interessenlage des Wirtschaftsministers an, ob er dem Gremium seine Aufmerksamkeit schenkt und seine Autorität für es einsetzt (ATR-B&E). Wenn der Minister dem Votum Actals Geltung verschaffen möchte, kann er Gesetzentwürfe anderer Minister im Kabinett mit seiner Gegenstimme blockieren. Von 2002 bis 2007 lebte der liberale Finanzminister und Vizekanzler seine Zuständigkeit für das Gremium mit einem grundsätzlichen Veto aus und nutzte darüber hinaus sein Recht zur Haushaltsaufstellung, um die Ressorts an die Einhaltung ehrgeiziger Bürokratieabbauziele zu binden. Das RPC wiederum berichtet an den Minister für Bürokratieabbau, einen Minister ohne Ressort im Wirtschaftsministerium. Dieser Minister leitet den Kabinettsunterausschuss Entbürokratisierung und ist mithin dafür zuständig, dass der Ablehnungsautomatismus regelmäßig zur Anwendung

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kommt. Er verfügt über keine weiteren Einflussmöglichkeiten, weshalb die politische Unterstützung durch den Kabinettsminister im Cabinet Office für das RPC von großer Bedeutung ist (RPC-F).

Es hat sich gezeigt, dass die Wirksamkeit der Räte durch die Unterstützung des politisch Verantwortlichen ansteigt und sich zum Teil auf andere Mechanismen – wie etwa ein geliehenes Veto im Ministerrat – verlagern kann. Die Interessen- und Präferenzenlage der politisch Verantwortlichen hängt jedoch, so hat die Untersuchung ergeben, weniger mit der Parteizugehörigkeit als mit der persönlichen Motivationslage hinsichtlich des Politikziels Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zusammen. Der Wechsel des politischen Personals kann daher auch innerhalb der gleichen Regierungskonstellation ‚Segen oder Fluch' für die Wirksamkeit eines Rats sein. Die Parteiendifferenzthese, nach der liberale und konservative Parteien sich für den Bürokratieabbau für die Wirtschaft eher einsetzen als sozialdemokratische und linke, ist in allen drei Fällen immer wieder von Einzelpersonen widerlegt worden, sodass in vielen Fällen Hoffnungen von Seiten der Räte enttäuscht wurden oder ihnen unerwartete Unterstützung zuteilwurde. So ist die Dauer der Amtsausübung durch eine Person ebenso uneindeutig positiv oder negativ, wenngleich die Kontinuität jedweder Zusammenarbeit die Kenntnis und Etablierung von Abläufen, Vertrauensaufbau und Sicherheit fördert.

*Die Ratsvorsitzenden*

Unter den individuellen Akteuren auf Ratsseite haben sich die Vorsitzenden als besonders bedeutsam und prägend für die Arbeitsweise der Normenkontrollräte erwiesen. Sie investieren neben dem Sekretariat nicht nur die größten zeitlichen Ressourcen, sondern sind auch Vorgesetzter des Sekretariats, Ansprechpartner der zuständigen Regierungsakteure und Repräsentant des Rates nach außen. Ihre Handlungsorientierungen werden in unterschiedlichem Maße als handlungsleitend für Arbeit und Vorgehensweisen der Räte angesehen.

Der deutsche NKR ist mit seinem bisher einzigen Vorsitzenden, Dr. Johannes Ludewig, als ein Extrempol in der Prägekraft eines individuellen Ratsvorsitzenden anzusehen. Es sei zum einen „am Anfang entscheidend [gewesen], dass der Ludewig ausgewählt worden ist", weil so eine erfolgreiche Arbeitsweise etabliert werden konnte (NKR-I). Zum andern gilt der Vorsitzende bis heute nach innen wie nach außen als das Gesicht des NKR (sämtliche Interviews). Sein Vorteil ist die profunde Kenntnis der Bundesregierung durch seine eigene berufliche Erfahrung als beamteter Staatssekretär im Wirtschaftsministerium und im Kanzleramt (NKR-B, E& I). Indem er

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die kulturellen Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit seines Gremiums identifizierte, gelang es ihm, den NKR den äußeren Gegebenheiten anzupassen und die Mandatsvorgaben unter den vorgefundenen Prämissen zu interpretieren. So geht auf seine Initiative das Einstimmigkeitsprinzip zurück (NKR-E&I), das die eher konsensuale Entscheidungsfindungslogik im von vielen Veto-Spielern geprägten politischen System Deutschlands reflektiert. Er treibt zudem die Proaktivität des Rates in einem inneren Gesetzgebungsverfahren, das eine sehr frühe Festlegung auf ein meist gesetzliches oder verordnendes Regelungsinstrument vorsieht (sämtliche Interviews). Darüber hinaus war es ihm wichtig, besonders am Anfang den ‚depolitisierten Ansatz' mit dem objektivierenden Standardkostenmodell ins Zentrum seiner Aktivität zu stellen, um den Verdacht einer politischen Vereinnahmung durch die Regierungsspitze aus dem Weg zu räumen (NKR-E&I). Er verankerte den Anspruch, Verbesserungsbedarfe möglichst schon in der Vorbereitung eines Regelungsentwurfs zur Umsetzung zu bringen, sodass am Ende eine negative Stellungnahme vermieden werden kann und der NKR sich öffentlich nicht gegen die Ressorts stellen muss (NKR-I). Zu seinen Verdiensten gehört auch die ausgeprägte Adressatenorientierung des NKR mit Blick auf die politische Nützlichkeit von Beratungsprojekten und Gutachtenfragestellungen (NKR-B&H). Hingegen fehlt dem Vorsitzenden Erfahrung im Deutschen Bundestag, was gerade auch im Vergleich zum niederländischen Gremium, dem ehemalige Abgeordnete der Zweiten Kammer vorsitzen oder angehören, eine Erklärung dafür sein könnte, dass der NKR sich bisher mehr zur Regierung und weniger zum Parlament hin ausgerichtet hat.

Der Vorsitzende hat den NKR aber nicht nur durch passende kognitive Handlungsorientierungen geprägt, sondern auch mit Hilfe persönlicher Motivationsstellungen und Handlungspräferenzen. Der Vorsitzende wird als Urheber einer weiten – oder fast schon expansiven – Mandatsauslegung angesehen (NKR-G, I, J& M). Zielfokussierung, Durchsetzungsstärke und Selbstbewusstsein gegenüber den Ressorts seien am Anfang entscheidend gewesen, um die eigene Position einzunehmen und zu festigen (NKR-I). Seine ausgewiesene „Hartnäckigkeit" und „Vehemenz" zeichnen ihn noch heute aus und sind mit dafür verantwortlich, dass Regierungsmitglieder auf Terminbitten, Änderungsvorschläge und neue Ideen noch immer eher positiv reagieren (NKR-M). Ein Interviewpartner schildert: „Manche wünschen sich, dass da doch ein bisschen mehr diplomatisches Gespür da wäre. Aber aus meiner persönlichen Sicht: Das ist schon okay so. Manchmal muss es weh tun, sonst funktioniert es einfach nicht. Sich so ein weichgespültes Gremium an die Seite zu stellen als Abnickgremium, das können wir uns alle schenken, das brauchen wir nicht." (NKR-M). Der Vorsitzende untermauert seine motivationale Handlungsorientierung mit einem weit über das erwart-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bare Maß hinausgehenden zeitlichen und persönlichen Einsatz (NKR-G) – er mache „eigentlich einen Vollzeit-Job" (NKR-F), der ihm aufgrund der Beendigung seiner beruflichen Verpflichtungen möglich ist. So werden am Ende Persönlichkeit, Engagement, vielfältige und zugeschnittene Berufserfahrung und eine breite Vernetzung als Gründe dafür angesehen, dass der Vorsitzende den deutschen Normenkontrollrat über die Jahre maßgeblich geprägt hat und noch immer als einer der wichtigsten Pfeiler der Wirksamkeit des Rates angesehen wird (NKR-B).

Im Kontrast dazu steht der niederländische Rat, dessen drei ehemalige Vorsitzende das Gremium individuell stark geprägt haben, dessen Wirksamkeit jedoch stärker von seinem Mandat als von den handelnden Personen beeinflusst wird (ATR-A). Während im Sekretariat ein hohes Maß an personeller Kontinuität den Aufbau informeller Beziehungen in die Ressorts erleichtert, setzen Ratsmitglieder vor allem fachliche Schwerpunkte und setzen die ihnen individuell zur Verfügung stehenden Mittel ein, um die Nutzung der Ratsstellungnahmen zu beeinflussen. Die Kontakte in die Wirtschaft sind dafür wichtig und werden gepflegt (ATR-E). In Richtung der Regierung scheint der Vorsitzende von 2011 bis 2017, Jan ten Hoopen, am vehementesten kommuniziert zu haben, denn unter ihm „waren die Auseinandersetzungen mit den Ressorts so hart wie nie" und hat sich Actal zum „strengen Wachhund" entwickelt, der er sein soll (ATR-A). Ihn habe eine besondere kommunikative Stärke ausgezeichnet, die man als ‚freundlich im Ton, hart in der Sache' beschreiben kann (ebd.). Dem ersten Vorsitzenden (Robin Linschoten, 2000–08) war vor allem die Abgrenzung des Rates von der Regierung wichtig, seine Stellvertreterin machte Actal zu einem Exzellenz- und Wissenszentrum für die SKM-Methodik und der zweite Vorsitzende (Steven van Eijck, 2008–11) erhöhte den Nutzen des Kontroll- und Beratungsgremiums für weitere Regelungsadressatengruppen (ATR-A). Dies sind jeweils wichtige Weichenstellungen für die Entwicklung Actals gewesen, entsprechen jedoch eher kurzfristigen (Neu-)Ausrichtungen als einer strategisch-langfristigen Positionierung des Gremiums innerhalb eines größeren politisch-administrativen Kontextes wie beim NKR. Mit Blick auf die Zusammenarbeit mit Parlamentsakteuren, die einen wichtigen Teil der Wirksamkeit Actals/ATRs darstellt, konnten sicher diejenigen Vorsitzenden und Mitglieder mit eigenen Parlamentserfahrung am meisten zur Nutzung der Stellungnahmen beitragen. Allerdings ist Vernetzung im Parlament meist nicht lange von Nutzen, da die Abgeordneten des niederländischen Parlaments in der Regel nur einen Teil ihres Berufslebens dort verbringen und die Fluktuation hoch ist (Lepszy und Wilp 2009, S. 409).

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der langjährige Vorsitzende des britischen Rats, Michael Gibbons CBE, verfügte ebenfalls über eine sehr klare Vorstellung davon, was die Wirksamkeit des RPC ausmacht: die Qualität der Stellungnahmen und die Unabhängigkeit des Urteils (RPC-J). Darauf gerichtet prüfte er diese, initiierte und interpretierte er die vierteljährliche Zufriedenheitsbefragung in den Ressorts, wünschte er sich Unterscheidbarkeit der Sekretariatsmitarbeiter von Ministerialreferenten im Wirtschaftsministerium, vertrat entschieden das Prinzip der Nicht-Befassung bei eigener Betroffenheit der Mitglieder und nahm Einfluss auf anfallende Neu-Besetzungen mit dem Ziel, dass diese politisch möglichst neutral ausfielen (ebd.). Der RPC-Vorsitzende handelte dabei stets in dem Bewusstsein, dass unabhängige Überprüfung für die Überprüften unangenehm ist, egal wie sensibel und konstruktiv sie vorgetragen wird (RPC-J). Wissend, dass das RPC mit dem Ablehnungsautomatismus über ein besonders ‚scharfes Schwert' verfügt, versuchte er also, den Rat so gut wie möglich in die kulturellen und institutionellen Rahmenbedingungen einzufügen, um so wenig Ablehnung wie möglich zu erzeugen. Somit trat er als Verfechter und Garant des passiven, nach innen gerichteten Handlungsmodus und des bürokratischen Selbstbilds des RPC auf.

### *1.4. Zusammenhänge und Typologien*

#### *Herausgearbeitete Erklärungszusammenhänge*

Um herauszufinden, weshalb die Räte auf diese oder jene Weise zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung beitragen, haben sich die theoretischen Gerüste des soziologischen und des akteurzentrierten Institutionalismus als besonders fruchtbar erwiesen. Es ist in der Untersuchung deutlich geworden, dass tradierte Normen und Prinzipien innerhalb von Verwaltungskulturen und politischen Systemen das Handeln der Räte ebenso prägen wie institutionelle Rahmenbedingungen und die kognitiven, motivationalen und relationalen Handlungsorientierungen individueller Akteure. Die unterschiedlichen Faktoren können in ihrer Vielzahl nicht für alle Fälle gleichermaßen zur Erklärung beitragen. Stattdessen sind die Konstellation und das Zusammenspiel der Erklärungsfaktoren fallabhängig, was die drei Fälle in ihrer Gesamtheit einzigartig macht und klar zu Tage treten lässt, dass die Normenkontrollräte in Europa abseits ihres Auftrags nicht besonders viel gemeinhaben. Indem einzelne Faktoren meist auf bestimmte Aspekte der Arbeitsweise wirken, konnte die Autorin dennoch Zusammenhänge entdecken, die sich auf eine größere Gesamtheit von Fällen verallgemeinern lassen. In Tabelle 3 werden die einzelnen Erklärungsfaktoren und ihre Wirkung auf die verschiedenen Aspekte der Arbeitsweise der Räte dargestellt.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Tabelle 3: Erklärungsfaktoren für die Arbeitsweisen der Räte*

| | | Die Arbeitsweise der Räte | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Die Erklärungsfaktoren** | | **Nationaler Normenkontrollrat** | **Regulatory Policy Committee** | **Actal/ Adviescollege Toetsing Regeldruk** | **Erklärt besonders** |
| Kulturelle Faktoren | Verhältnis von Staat und Gesellschaft | Geringe Resonanz in Parlament und Öffentlichkeit | Ablehnungs-automatismus | Resonanz in Parlament und Öffentlichkeit | Politische Bedeutung von Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung und damit die Veto-Macht des Rates |
| | Konfliktlösungskultur im politischen System | Selbstbild als Experte, Konzentration auf inneres Gesetzgebungsverfahren | Ablehnungsautomatismus, Konzentration auf inneres Gesetzgebungsverfahren | Resonanz in Parlament und Öffentlichkeit, Konzentration auf äußeres Gesetzgebungsverfahren | Konzentration auf inneres vs. äußeres Gesetzgebungs-verfahren, Ausmaß der Selbstverpflichtung einer Regierung |
| | Gesetzgebungskultur | Proaktiver Handlungs-modus unter Einschluss der politischen Ebene | Passiver Handlungsmodus | Proaktiver Handlungsmodus ohne Notwendigkeit, politische Ebene einzuschließen | Interaktionslogik, Aufwand der Wirksamkeit |
| | Selbstbild der Ministerialverwaltung | Proaktivität und Expan-sionsstreben (Verwissenschaft-lichung der Politik), Selbstver-ständnis als Experten | Formal-einseitiges Kommunikationsmuster | Actal: politischen Einlassungen als Affront; ATR: Koordinierung des generalis-tischen Anliegens innerhalb der Ministerialverwaltung | Selbstbild und Interaktions-logik aufgrund von komple-mentären Bedarfen |
| | Werte und Normen wissenschaftlicher Politikberatung | Selbstbild als überpartei-licher „Experte", Zugang zur politi-schen Entscheidungsfindung | Selbstbild als neutraler „Staatsdiener", kein Zugang zur politischen Entschei-dungsfindung | Methodik als Legitimations-grundlage erlaubt Parteilichkeit, individuelle Zugänge zu Regierung, Parlament oder Interessensverbände | Selbstbild der Räte, Zugang zur politischen Entschei-dungsfindung |

https://doi.org/10.5771/9783748929684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Institutionelle Faktoren | Verwaltungsaufbau | Beratung, Koordinierung und Monitoring zu Governance & Government, Beratung der Ressorts bei Gesetzesfolgenabschätzung | Ausbleibende Beratung der Ressorts bei Gesetzesfolgenabschätzung | Kontrolle bei Dezentralisierung und Beratung der Kommunen | Handlungsfelder und Aufgabentypen |
| | Autorität und Machtbefugnisse des zuständigen Hauses | Richtlinienprinzip stützt Verhandlung im Schatten der Hierarchie | Für negative Koordination Zustimmung des gesamten Kabinettsunterausschusses nötig | Einstimmigkeitsprinzip ermöglicht Einfluss über negative Koordination als ultima ratio, Staatssekretärszuständigkeit reicht nicht aus | Einflusslogik |
| | Parlament vs. Regierung | Neuer Dualismus erklärt mangelnde Resonanz im Parlament | Neuer Dualismus erklärt mangelnde Resonanz im Parlament | Alter Dualismus und Prinzipal-Agenten-Problem fördern Resonanz im Parlament | Einflusslogik, inneres vs. äußeres Gesetzgebungsverfahren |
| | Rechtscharakter | Mangelnde Sichtbarkeit ist kein Hemmnis für kooperative Beratungsmethode unter Einschluss der politischen Ebene | Einseitiges Kommunikationsmuster zur sichtbaren Abgrenzung | Einseitiges Kommunikationsmuster zur sichtbaren Abgrenzung | Interaktionslogik |
| | Ausstattung | Schatten der Hierarchie, Ressourcen des Statistischen Bundesamt | | | Leistungsspektrum Interaktionslogik |
| Akteurbezogene Faktoren | Ratsvorsitzende | Eigene Wirksamkeit als/im Schatten der Hierarchie, Anpassung an kulturelle Rahmenbedingungen | Anpassung an kulturelle Rahmenbedingungen | Kurzfristige strategische Anpassungen, punktuelle eigene Wirksamkeit über Netzwerke | Selbstbild, Interaktionslogik, Einflusslogik |
| | Politisch Verantwortliche | Schatten der Hierarchie der Kanzlerin | Rückhalt durch Kabinettsminister vorteilhaft | geliehenes Veto des Finanzministers | Einflusslogik |

Quelle: Eigene Darstellung.



https://doi.org/10.5771/9783748929864 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Folgende empirisch unterfütterte Hypothesen konnten herausgearbeitet werden:

Je gleichberechtigter das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft ist, desto eher entspricht die Entbürokratisierung einem grundsätzlichen wertebezogenen Bedürfnis in der Gesellschaft. Die Räte erfahren in sog. Public Interest-Kulturen eher Rückhalt in Parlament und Öffentlichkeit, weshalb sie mit formell-einseitigen Kommunikationsmustern wirksam sein können. In einer Rechtsstaatskultur, wo staatliche Regulierung grundsätzlich eine hohe Akzeptanz erfährt, ist es weniger wahrscheinlich, dass Parlament und Öffentlichkeit die Regierung für Kritik durch den Normenkontrollrat zur Rechenschaft zieht. Um hier wirksam zu sein, ist es ratsamer, auf eine informell-kooperative Beziehung zur Regierung zu setzen.

Je eher der Gesetzesvollzug durch subnationale Akteure stattfindet, desto größer die Herausforderung, die für eine Gesetzesfolgenabschätzung notwendigen Informationen zusammenzutragen. Je größer dieser Informationsgewinnungsaufwand ist, desto stärker können die Ressorts von der Beratung durch einen Normenkontrollrat, der sich in der Informationssammlung und Koordinierung hervortut, profitieren. Ein Rat, der die Kapazitäten dazu hat, wird sich diese Chance der frühen Einflussnahme nicht entgehen lassen.

Die Arbeitsweise der untersuchten Räte steht in Beziehung zu den Arbeitsweisen und dem Selbstverständnis der sie umgebenden Ministerialverwaltungen. Die Räte decken einen komplementären Bedarf und gleichen Schwächen der Ministerialverwaltung hinsichtlich der Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung aus. So bringt der NKR eine dezidiert generalistische, politikfeldübergreifende und umsetzungsorientierte Perspektive ein, hob Actal das Thema von der Arbeits- auf die politische Ebene und übernimmt ATR nun koordinative Aufgaben innerhalb der Regierung. Das RPC wiederum lehnt sich eher an die Arbeitsweise des britischen Civil Service an, da dort Generalistentum und Managementorientierung bereits stark verankert sind.

Wenn die Konfliktlösungskultur im politischen System beeinflusst, wie sehr Gesetzesfolgenabschätzung als Fragestellung des inneren oder des äußeren Gesetzgebungsverfahrens wahrgenommen wird, dann wirkt sich dies auch auf die Beziehung zwischen Rat und Regierung aus. Weil die Gesetzesfolgen eher selten Gegenstand von verteilungspolitischen Diskussionen sind, wenn eine Regierung aus nur einer oder wenigen Parteien mit ähnlichen politischen Zielen besteht, wirken konkurrenzdemokratische Elemente auf das Verhältnis von Rat und Regierung eher kooperationsfördernd. Im Gegensatz dazu wirkt Konkordanzdemokratie eher konfrontationsfördernd, weil die Gesetzesfolgen dort selbst zum Gegenstand der politischen Ausein-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

andersetzung werden können und ein unabhängiges Kontrollgremium sich der Vereinnahmung durch beteiligte politische Akteure schwerer entziehen kann.

Die Gesetzgebungskultur beeinflusst die Interaktionslogik der Räte insofern, als dass die Räte in Richtung der Regierungsakteure umso proaktiver agieren müssen, je später sie im Politikformulierungsprozess beteiligt werden. Ist die Ministerialverwaltung zum Zeitpunkt der Beteiligung bereits auf eine Lösung festgelegt oder präsentiert schon einen fertigen Gesetzentwurf, liegt es im Interesse des Rates, vorher informell das beratende Gespräch zu suchen. Neben dem formalen Prozess ist für die Wirksamkeit des Rates daher entscheidend, wie offen die Regierungsakteure grundsätzlich mit der Formulierung von Regulierungsvorhaben beginnen. Am wenigsten notwendig ist die informelle Einflussnahme, wenn ein früher Beteiligungszeitpunkt mit einem Veto-Recht des Rates zusammentrifft.

Kulturelle Unterschiede bei den Legitimationskriterien für wissenschaftliche Politikberatung beeinflussen die Besetzung der Normenkontrollräte und damit den Zugang zu politischen Entscheidungsträgern. Kriterien der Objektivität und Neutralität der einzelnen Experten verhindern politiknahe Besetzung und damit die Möglichkeit, Wirksamkeit über Zugang zu Entscheidungszentren zu entfalten. Repräsentativität und proportionale Besetzung von Gremien als Expertise-Grundlagen lassen die Besetzung mit Personen zu, die über eine politische oder politiknahe Biographie verfügen und ein Netzwerk persönlicher Zugänge mitbringen. Auf ihrem Verständnis für die Motivationslagen und Handlungsrationalitäten von Politikern aufbauend, können sie passgenau kommunizieren und werden von den Entscheidungsträgern als Partner auf ‚Augenhöhe' betrachtet.

Eine Ansiedlung des Rats bei der Regierungszentrale stützt die Einflusslogik der Verhandlung im Schatten der Hierarchie, während eine Ressortzuständigkeit eher Mechanismen negativer Koordination notwendig macht. Ohne Unterstützung im Kabinett wird eher Distributives Bargaining notwendig, um wirksam zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung beizutragen. Wie wichtig die Ansiedlung in der Regierungszentrale für die Wirksamkeit eines Rats ist, hängt auch von der Stellung des Regierungschefs im jeweiligen Regierungssystem ab. Wo der Regierungschef nur *primus inter pares* ist, können die Hebel eines einflussreichen Ministers – etwa des Finanzministers – größer sein. Wenn der Regierungschef über die Möglichkeit verfügt, die politischen Ziele der Gesamtregierung zu vertreten und durchzusetzen, ist eine Ansiedlung dort von Vorteil.

Eine enge Verschränkung von Regierung und Regierungsfraktion(en) („neuer Dualismus") erklärt die Ausrichtung eines Rats auf das innere Gesetzgebungsverfahren, da die Politik-Gestaltung weitgehend der Regierung

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und die Kontrolle der Regierung weitgehend der Opposition überlassen bleibt. Währenddessen begünstigt ein „alter Dualismus“ zwischen Regierung und Parlament die Nutzung der Ratsempfehlungen durch das Parlament und rückt damit das äußere Gesetzgebungsverfahren ins Zentrum der Wirksamkeit eines Rats.

Ein Regierungsmandat erfordert zur Sicherung der Glaubwürdigkeit eine klare Abgrenzung des Kontrollgremiums von der Regierung, während ein Parlamentsmandat kooperative Beratungs- und Kommunikationsmuster ermöglicht. Ein Parlamentsmandat schafft Vertrauen in die Unabhängigkeit des Rats von der Regierung und macht eine öffentliche Sichtbarkeit der Einflussnahme eher entbehrlich. Gleichzeitig trägt das Parlament auch finanziell Verantwortung für das Gremium und kann somit eher Einfluss auf seine Tätigkeiten nehmen.

Die Breite der Handlungsfelder und Aufgabentypen hängt entscheidend mit der finanziellen und personellen Ausstattung des Rats zusammen. Zur Ausstattung des Rats gehört in dem Fall auch ein funktionaler Unterbau, der mit zusätzlichen personellen Ressourcen Rat und Ministerien bei der Gesetzesfolgenabschätzung unterstützt. Eine größere Zahl an Ratsmitgliedern ermöglicht dem Sekretariat eher, Verhandlungen im Schatten der Hierarchie zu führen, da es Diskussionspunkte mit den Ressorts zu den Ratsmitgliedern ‚nach oben durchgeben‘ kann, ohne diese zeitlich zu überfordern.

Die Ratsvorsitzenden beeinflussen die Anpassung der Wirksamkeit des Rates an verwaltungs- und politikkulturelle Gegebenheiten, da sie diese in der Regel gut zu kennen glauben. Das Ausmaß der eigenen Wirksamkeit der Ratsvorsitzenden ist abhängig von dessen kognitiven, motivationalen und relationalen Handlungsorientierungen.

Wenn der politisch Verantwortliche ausreichend Macht besitzt und bereit ist, diese zugunsten der Umsetzung von Ratsempfehlungen einzusetzen, kann er die Wirksamkeit eines Rats wesentlich erhöhen. Die Parteiendifferenzthese, nach der liberale und konservative Parteien sich eher für den Bürokratieabbau für die Wirtschaft einsetzen als sozialdemokratische, ist in allen drei Fällen immer wieder von Einzelpersonen widerlegt worden. Die Bereitschaft, Macht zugunsten der Räte einzusetzen, scheint sich weniger zwischen Parteien als zwischen Personen zu unterscheiden.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Typologien*

In der vergleichenden Betrachtung der Arbeitsweisen wurden weiter oben die drei untersuchten Räte als übertragbare Typen von Normenkontrollräten beschreiben: Actal als „Wachhund", RPC als „Torwächter" und der NKR als der „Kritische Freund" (siehe Kap. D.1.1.4.). Um das Zustandekommen dieser drei Typen, mit denen die Arbeitsweisen der Normenkontrollräte komprimiert beschrieben werden, zu erklären, haben sich vor allem zwei Variablen als ausschlaggebend erwiesen: die Verwaltungskultur auf der einen Seite und der Dualismus von Regierung und Parlament auf der anderen Seite. In der folgenden Tabelle werden die drei Typen entsprechend verortet und ein vierter hypothetischer Typ vorgestellt.

*Tabelle 4: Faktorenkonstellation der Normenkontrollratstypen*

| | | Orientierung der Räte | | ARBEITSWEISE | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | zur Regierung | zum Parlament | | |
| Verwaltungskultur | Rechtsstaatskultur | **Kritischer Freund** | **Konkurrierender Partner** | kollaborativ | Interaktionslogik |
| | Public Interest Kultur | **Torwächter** | **Wachhund** | einseitig | |
| ERKLÄRENDE FAKTOREN | | Neuer Dualismus | Alter Dualismus | | |
| | | Beziehung von Regierung und Parlament | | | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den Ergebnissen dieser Forschungsarbeit wird deutlich, dass bestimmte Ratsmodelle innerhalb spezifischer politisch-administrativer Strukturen effektiv arbeiten können. Ein „Wachhund", der in die Regierung hinein auf Zusammenarbeit verzichtet und sich stattdessen offen streitbar an das Parlament und die Öffentlichkeit wendet, benötigt ein Höchstmaß an Resonanz bei diesen Adressaten, um mit seinen Einlassungen im parlamentarischen Prozess noch Veränderungen am Entwurf erzeugen zu können. Systeme mit starken Elementen einer Public Interest-Kultur und zugleich einer streitbaren Stellung des gesamten Parlaments als Kontrolleur der Regierung sind in

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

westlichen Verwaltungskulturkreisen nicht sehr zahlreich. Ein wichtiger Test dieser typischen Faktorenkonfiguration wäre der Normenkontrollrat in Schweden, wo man einen alten Dualismus findet und wo eine kooperative Kontaktkultur auf ein weniger hierarchisches Verhältnis von Staat und Gesellschaft hindeutet. Allerdings dürfte die sehr spezifische skandinavische Gesetzgebungskultur eine bedeutende intervenierende Variable darstellen.

Der „Torwächter" benötigt eine starke Selbstverpflichtung der Regierung, die ihm ermöglicht, durch einseitiges Handeln und ohne den Aufbau öffentlichen Drucks wirksam zu sein. Eine Public Interest-Kultur kombiniert mit einem Dualismus aus Regierung und Opposition finden sich in fast allen angelsächsischen Staaten. Ein majoritäres Wahlsystem erlaubt dort zudem durchgreifendere Reformen und begünstigt damit die Einführung eines Veto-Rechts zugunsten des Bürokratieabbaus. Gleichzeitig ist dort weniger wahrscheinlich eine Politikberatungskultur anzutreffen, die Beratungswissen aufgrund von Repräsentation legitimiert und Kontrollgremien mit politiknahen Persönlichkeiten besetzt. Als Konsequenz daraus wird der Kontrollratstyp „Torwächter" zu einem Modell, das in einige Staaten Wirkung entfalten könnte.

Der „Kritische Freund" wiederum benötigt vor allem ein gutes, kollaboratives Verhältnis zu den Regierungsakteuren auf administrativer wie politischer Ebene, das nicht durch politische Instrumentalisierung gefährdet werden sollte. Während der Zugang zu den politisch Verantwortlichen im Wesentlichen auch von der vorherrschenden Politikberatungskultur abhängt, entsteht die notwendige politische „Ruhe" um das Thema in einer Verwaltungskultur, die staatliche Regulierung grundsätzlich billigt und einem parlamentarischen System, in dem die Regierung sich in der Regel auf ihre Mehrheit im Parlament verlassen kann. Somit kommt auch der „Kritische Freund" für Staaten wie Österreich oder die deutschen Bundesländer grundsätzlich in Frage.

Neben den drei vorgefundenen Typen ist theoretisch auch ein vierter Typ denkbar. Er wäre in einem System zu verorten, das eine hierarchische Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft und zugleich eine selbstbewusste Rolle des Parlaments gegenüber der Regierung aufweist. Seine Arbeitsweise wäre zunächst kollaborativ in die Regierung hinein mit dem Ziel einer Einigung im Vorfeld der Entscheidung. Im Falle, dass dies nicht gelingt, wendet sich der Rat jedoch an die Öffentlichkeit und erhält im Parlament so viel Aufmerksamkeit, dass dort eine wirkliche Abwägung der Kosten und Nutzen von Regelungsvorhaben stattfindet und sich das Parlament eine eigene Meinung abseits des Regierungsvorschlags bildet. Der eher hypothetische Charakter dieses Ratstyps wird daran deutlich, dass dem Rat in diesem Fall ein vergleichsweise großes politisches Gewicht zukäme und sich

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Fragen der Legitimation stellen dürften, wenn ein Kontrollgremium als „konkurrierender Partner" einer Regierung aufträte.

Bei diesen Überlegungen zur Generalisierbarkeit wurde deutlich, dass die beiden erklärenden Faktoren „Verwaltungskultur" und „Dualismus" an der ein oder anderen Stelle ergänzt werden durch intervenierende Faktoren, die den Zusammenhang entweder verstärken oder aber abschwächen. So ist beim Ratstyp „Kritischer Freund" der Zugang zu den politisch Verantwortlichen eine entscheidende Voraussetzung seiner Arbeitsweise, die vor allem mit der Politikberatungskultur zu erklären ist. Auch die Übertragung eines Veto-Rechts auf einen Normenkontrollrat ist nicht allein mit einer Public Interest-Kultur und dem Neuen Dualismus zu erklären, allerdings stehen die intervenierenden Variablen hier in Verbindung zu der Variable der Verwaltungskultur. Dennoch konnten die spezifischen Wirkungsweisen mit dem politisch-administrativen Hintergrund der Räte bis zu einem gewissen Grad zuverlässig erklärt werden.

## 2. Erklärende Faktoren der Institutionalisierung

Nachdem in Kapitel C die zentralen Unterschiede auf der abhängigen Variablen Institutionalisierung dargelegt wurden, folgt nun die Auswertung der für die Unterschiede maßgeblichen unabhängigen Variablen. Mit den folgenden Erklärungsfaktoren lassen sich die unterschiedlichen Entwicklungslogiken und Institutionalisierungsgrade der Räte erklären. Sie haben sich als besonders relevant erwiesen, um die Richtung und die Häufigkeit von Mandatsveränderungen zu erklären. In Fällen, in denen aus ähnlichen Situationen unterschiedliche Konsequenzen erwuchsen, sind die folgenden Erklärungsfaktoren für Spezifika ausschlaggebend gewesen. Mehr noch lassen die aufzuzählenden institutionellen, historischen und akteurbezogenen Erklärungsfaktoren Rückschlüsse darauf zu, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Entwicklungslogiken wahrscheinlicher sind und Institutionalisierung sich eher einstellt als unter anderen.

### *2.1. Die Arbeitsweise als nicht-intendierter Feedback-Prozess*

Nach der Theorie des graduellen Institutionenwandelns (Mahoney und Thelen 2009b) verteilen Institutionen asymmetrisch Macht auf die beteiligten Akteure. Der Ansatz geht davon aus, dass Akteure, die durch Institutionen einen Machtverlust erleiden, in der Regel nach Veränderung dieser Institution streben. Inwiefern ihnen dies möglich ist, hängt von den Veto-Positionen

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

anderer Akteure ab und von der „Verletzlichkeit" der Institution, repräsentiert durch äußere Faktoren, die den angestrebten Wandel begünstigen oder hemmen (ebd., S. 3). Nun liegt es in der Natur der Kontrolle, dass sie, wenn sie nötig ist und wirksam sein soll, für die Kontrollierten unangenehme Konsequenzen hat. Die Auswahl der Erklärungsfaktoren für Institutionalisierung ist deshalb von der Frage geleitet, welche Gründe es gibt, dass Regierungen über einen langen Zeitraum an Normenkontrollräten festhalten, wenngleich es zwangsläufig Akteure innerhalb der Regierung gibt, die das Mandat gerne terminiert sähen. Es gilt, schrittweise auf den Machtverlust der beteiligten Akteure zu schauen, die Macht der Gegner einer Mandatsänderung näher zu beleuchten und herauszufinden, welche Faktoren im Mandat oder der politisch-institutionellen Umwelt Veränderungen am Mandat erschweren oder erleichtern. Das Ausmaß des (teilweise auch gefühlten) Machtverlustes ist konzeptionell eng verbunden mit der Arbeitsweise der Normenkontrollräte, die weiter oben untersucht wurde.

*Machtverluste der Minister und der Ministerialverwaltung*

Die Akteure, deren Gestaltungsfreiheit und deren Einfluss Normenkontrollräte allein auf der Basis ihres Mandats am empfindlichsten stören, sind die federführenden Akteure im Gesetzgebungsprozess: die gesetzesvorbereitende Ministerialverwaltung in den Fachressorts und die politisch für Vorhaben verantwortlichen Minister. Die Leistung der Ministerialverwaltung wird von den Normenkontrollräten kontrolliert; eine kritische Bewertung fällt aber auch auf den Minister zurück. Die Art und Weise, wie die Räte interagieren und Einfluss nehmen, können den erfahrenen Machtverlust noch steigern oder etwas abmildern. So kann die Arbeitsweise Ärger oder Akzeptanz hervorrufen, die den Drang nach Veränderung moderieren. Die mandatsbegrenzenden Folgen der Arbeitsweise sind deshalb Gegenstand der nun folgenden Betrachtung.

Actal hatte 2007 den Ruf, den Ministerien vor allem Probleme zu bereiten (ATR-A). Seine Wirksamkeit speiste sich vor allem aus der Erhöhung des Drucks durch Beteiligung der Öffentlichkeit. Aufgrund des öffentlichen Drucks, den Actal in seiner ersten Phase bei der Prüfungstätigkeit zu erzeugen gewillt war, sah sich die Ministerialverwaltung tatsächlich veranlasst, entsprechend anders über Gesetzentwürfe und Gesetzesfolgen nachzudenken (ATR-E), sodass die Strategie den gewünschten Effekt erzielte. Es blieb der Ministerialbürokratie auch kaum eine Möglichkeit, den Rat oder das Sekretariat auf abmildernde Weise in seine internen Verfahren und Handlungsroutinen einzubinden. Actal ließ sich nicht für *coping strategies* der Ministerien vereinnahmen und wurde so zu einer echten Belastung für die Mi-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nisterien und Ministerialbeamten (ebd.). Als besonders herausfordernd wurde wahrgenommen, dass der Rat die Bürokratiekosten im bestehenden Regelwerk einer eigenständigen und wenig transparenten Prüfung unterzog, streng bewertete und seine Kritik über die Medien in die Öffentlichkeit transportierte. Ein Ministerialbeamter erinnert verbreitete Unsicherheit in Bezug auf bereits bestehende Regelungen, für die ein Ministerium zwar formal zuständig ist, im Arbeitsalltag der Beamten aber keine direkte, persönliche Verantwortung besteht: „Actal was often seen as a kind of wild watchdog not only biting when you are starting a new initiative but also biting on laws that were way behind in history." Die Ratsleute sparten auch nicht mit Kritik an der gesamten Regierung und prophezeiten zum Beispiel öffentlich, dass „die neue Regierung es nicht schaffen wird", das vereinbarte Abbauziel unter den neuen organisatorischen Veränderungen zu erreichen (Dagg 2008). Der zweite Vorsitzende van Eijck setzte ab 2007 daher auf eine hohe Nützlichkeit der Beratungsbeiträge Actals für die Erreichung des Regierungsziels eines spürbaren Bürokratieabbaus. Allerdings richtete Actal seine Empfehlungen in ihrem Tenor nach wie vor oft auf das politisch Inhaltliche aus und verlangte nach Politikwechseln, wohlwissend, dass diese inmitten einer Amtszeit für Koalitionsregierungen oft schwer sind (ATR-A). Zudem nutzte Actal ab 2007 umso intensiver das niederländische Parlament, um die politischen Kosten unbeachteter Ratsforderungen in die Höhe zu treiben. Die Konzentration auf das äußere Gesetzgebungsverfahren, um Änderungen auf den Weg zu bringen, die die Arbeitsebene der Ressorts nicht mittragen wollte, verstärkte den Machtverlust der Ressorts und Minister und brachte immer wieder den Wunsch hervor, Actal zu entmachten und ihm wichtige Einflusshebel aus der Hand zu nehmen. Gleichzeitig schaffte es Actal nicht, durch eine wirkliche Adressatenorientierung oder kollaborative Prozessgestaltung seiner Beratungsbeiträge, seinen Nutzen für die Ressorts deutlich zu machen und zu erhöhen.

Demgegenüber verfolgt das britische RPC nicht das Ziel, Regulierungsvorhaben mit hohen administrativen Kosten zu verändern oder gar zu verhindern (RPC-I). Es entfaltet seine Wirkung zulasten der Ressorts, indem es diese zwingt, die zu erwartenden Kosten transparent zu machen. Dies beschränkt ihre Gestaltungsfreiheit, wenn die Kritik von Dritten an den hohen Kosten die politische Unterstützung von Vorhaben erodieren lässt (RPC-E). Hinzu tritt, dass die britischen Regierungen seit 2009 immer wieder neue Abbauziele verfolgten – wie OIOO, OITO oder das Business Impact Target (BIT) – und die Ministerien auf diese Weise verpflichtet wurden, Kosten einer Regelung durch Einsparungen an anderer Stelle oder Abbau von Regulierung auszugleichen. Da die Höhe der Kostenschätzungen konkrete Folgen für das eigene Handeln hat, engt ein Kontrolleur, der die Erhöhung der

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

geschätzten Kosten durchsetzt, den Handlungsspielraum der Ressorts wesentlich ein. Sie verlieren so ein Stück weit die Hoheit über ihre Vorhabenplanung, was als tatsächlicher Machtverlust erfahren werden kann. Da der britische Rat auch auf Arbeitsebene bisher weder vorhabenspezifische Hilfestellung noch frühe informelle Beratung angeboten hat (RPC-A) und er über keine Möglichkeiten verfügt, die federführenden Ministerialreferenten bei den Berechnungen zu unterstützen, ist der Nutzen des RPC für die Arbeitsebene kaum spürbar. Auch auf politischer Ebene sind Transparenz und Legitimationsgewinne eine sehr abstrakte Währung, wenn kurzfristige politische ‚Erfolge' dadurch verhindert oder abgeschwächt werden. Dies führte dazu, dass die Ministerien mit dem Wirtschaftsministerium in eine engagiert geführte Debatte über das künftige RPC-Mandat eintraten und sich – 2018 letztlich erfolgreich – für eine deutliche Abschwächung einsetzten (RPC-F).

Während das RPC seinen Einfluss auf die Machtverteilung passiv – d.h. allein auf der Basis seines Mandats – ausübt, strebt der NKR an, die Machtverschiebungen zu seinen Gunsten möglichst konfliktfrei zu gestalten und durch Unterstützung und adressatenorientierte Beratung an anderer Stelle auszugleichen. Die Konzentration auf die finanzielle Bewertung von Informationspflichten mit Hilfe einer anerkannten quantitativen Methodik ermöglichte dem Rat beispielsweise von Anfang an, seine Prüftätigkeit als „depolitisiert" oder „politisch neutral" zu beschreiben, was in der politischen Ausgangssituation einer Lager-übergreifenden „Großen Koalition" aus CDU, CSU und SPD besonders hilfreich war. Durch den klaren Fokus auf die Informationspflichten konnte der NKR beweisen, dass die politischen Ziele eines Gesetzes nicht Gegenstand seiner Arbeit sind und dass er außerdem hinreichend unabhängig vom CDU-geführten Bundeskanzleramt ist, wo er von Beginn an angesiedelt war. Dieser anfänglich limitierte Prüfauftrag wird heute als entscheidende Voraussetzung für seine Festigung und Etablierung in den Anfangsjahren angeführt: „Wenn man das nicht gemacht hätte, erst mit diesem unpolitischen Teil zu beginnen, dann wären wir sicherlich nicht da, wo wir jetzt sind" (NKR-I). Hinzu trat, dass der Rat Vertrauen in der Zusammenarbeit mit den Ministerien aufbauen konnte, weil er im Gesetzgebungsverfahren zur vertraulichen Vorbesprechung von Entwürfen bereit ist. Darüber hinaus stellt er Berechenbarkeit auch für die politische Leitung her, indem er sie bei schwerwiegenden Uneinigkeiten auf Arbeitsebene vor der Veröffentlichung einer Stellungnahme informiert und einbindet. Der Verzicht auf Öffentlichkeitsarbeit oder das gezielte ‚Anstacheln' Dritter, um seiner Kritik zur Wirkung zu verhelfen, trägt zudem dazu bei, dass der Rat und die Gesetzesfolgenabschätzung in der Ministerialverwaltung immer mehr als Teil der Regelungskultur wahrgenommen werden

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(NKR-D, L& M). Seine kollaborative Prozessgestaltung bei der Beratung zum Bürokratieabbau im Regelbestand oder in Governance-Fragen bindet wesentliche Akteure von verschiedenen staatlichen Ebenen und fachlichen Behörden ein. Sie schafft damit wichtige Voraussetzungen für die Umsetzung der Vorschläge, erlaubt den Beteiligten, eigene Beiträge in der Außenkommunikation hervorzuheben und sichert dem Rat einen Kreis an Unterstützern, der die praktizierte Form des Austausches und der Zusammenarbeit zu schätzen gelernt hat.

Im Vergleich der drei Räte wird deutlich, dass deren Wirksamkeit in unterschiedlichem Maße als Machtverschiebung zulasten der Kontrollierten empfunden werden dürfte: Ohne aktives Zutun schränkt das RPC die Handlungsfreiheit der Ressorts allein schon deshalb ein, weil die Regierung sein faktisches Veto-Recht in der Vergangenheit stets mit politischen Abbauzielen verknüpfte. Schätzte das RPC die Kosten einer Regelung höher ein als das Ressort, musste das Ressort dem Rat folgen und war automatisch verpflichtet, diese Kosten an anderer Stelle einzusparen. Durch Innen-gerichtete Proaktivität versucht hingegen der NKR, die Machtverschiebung zu seinen Gunsten – die qua Mandat weniger ausgeprägt ist als in Großbritannien – abzumildern. Gleichzeitig agierte Actal im Gegensatz dazu proaktiv in Richtung Parlament und Öffentlichkeit und sorgte damit dafür, dass der Macht- und Kontrollverlust für Ministerialverwaltung und Regierungsmitglieder umso spürbarer und unangenehmer wurde. Die drei Räte unterscheiden sich vor allem in dem Maß, in dem sie den federführenden Akteuren die Kontrolle über ihr Handeln entziehen und den Machtverlust dadurch spürbar oder weniger spürbar machen. So entspricht es der Theorie, dass die Fachressorts und Fachminister in den Niederlanden ein erhebliches Interesse daran hatten, Actal zu begrenzen oder stärker zu vereinnahmen (sämtliche Interviews). Für die anderen Räte liefert die Betrachtung ihrer Arbeitsweise die Erklärung, dass in den britischen Ministerien die Notwendigkeit für Terminierung, Begrenzung oder Abschwächung des Mandats stärker gesehen worden ist, während dies in der deutschen Ministerialverwaltung nicht auf der Agenda stand und steht.

*Die Veto-Positionen der Parlamente und zivilgesellschaftlichen Akteure*

Ob diejenigen Akteure, die eine Institution verändern wollen (sog. "change agents"), Erfolg haben, hängt unter anderem mit der Stärke der Gegner der Veränderung (sog. "Veto-Spieler", Tsebelis 2002) zusammen (Mahoney und Thelen 2009b). Im Umfeld der Normenkontrollräte sind als solche in erster Linie die Parlamente und die interessierte Öffentlichkeit in Person der Wirtschaftsverbände oder weiterer Interessensvertretungen zu nennen. Sie sind

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

von der Kontrolle nicht selbst betroffen und können zugleich unmittelbar von ihr profitieren. Es kann also davon ausgegangen werden und hat sich auch mehrfach gezeigt, dass Parlamente und Öffentlichkeit die Institution Normenkontrollrat beibehalten wollen. Gleichzeitig bringen diese Akteure – auch wenn sie an der Entscheidung nicht direkt beteiligt sind – beträchtliches politisches Gewicht mit, um die Entscheidung der Regierung von Außen beeinflussen zu können.

Am wenigsten beteiligt ist das britische Unterhaus, das in der Vergangenheit weder formal noch informell auf die Mandatsgestaltung Einfluss genommen hat. Da die unabhängige Kontrolle des RPC der Regierung als Legitimationsinstrument dient, zeichnet die Regierung primär für die Ausgestaltung der Kontrollbefugnisse verantwortlich. Die Regierung setzt die Regeln aus Eigeninteresse überzeugend in Kraft, da ansonsten der Legitimationseffekt ausbleiben würde. So signalisierten die größten Wirtschaftsverbände der Regierung in den Phasen der Neugestaltung deutlich, dass sie ein Interesse an der unabhängigen Kontrolle durch das RPC haben (RPC-F& I): Sie schätzen die Qualität der Stellungnahme, die Objektivität des Rates und die Bestimmtheit seiner Beurteilung (RPC-J). Vertrauen speist sich aus dem Nachweis, dass die Regierung durch das RPC veranlasst wird, Kosten und Nutzen von Regelungen anders einzuschätzen als dies ohne Kontrolle passiert wäre (RPC-C& I). Das RPC stärkt den gegenseitigen Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, indem es diese regemäßig einlädt, an Ratstreffen oder Stakeholder-Foren teilzunehmen (RPC-C& G) und sich der Vorsitzende informell mit den Präsidenten und Geschäftsführern der Verbände trifft (RPC-E& J). Wirtschafts- oder zivilgesellschaftliche Akteure wiederum wenden sich an das RPC, wenn sie sich mit den Ministerien oder Behörden nicht auf eine aus ihrer Sicht zufriedenstellende Kostenschätzung einigen können (RPC-C). Die Bekanntheit und Beachtung des RPC unter Nicht-Regierungsakteuren wird zudem darin sichtbar, dass bisweilen einzelne Firmen oder Branchen auf den Rat zugehen und ihm ihre Interesse zu vermitteln suchen, mithin also politisches Lobbying zu betreiben versuchen (RPC-G, H& I). Der Rat ist dabei durchaus bemüht, sich Unterstützer auch eigeninitiativ zu suchen (RPC-E). Es dürfte allerdings erneut eine Folge des politischen Neutralitätsbedürfnisses sein, dass die Ressourcen auf den Austausch mit zivilgesellschaftlichen Stakeholdern und nicht auf Gesprächskanäle in die Parlamentskammern konzentriert werden (RPC-C, RPC-I, RPC-G). Die Folge ist, dass die Wirtschaftsverbände als Veto-Spieler einer abgeschwächten RPC-Kontrolle auftreten und gegenüber der Regierung für ein möglichst kontinuierliches und weitreichendes Mandat werben (RPC-J). So ist es ihrer Einflussnahme zu verdanken, dass das RPC die gesetzliche Funktion des Independent Verification Bodies (IVB) des Business Impact Targets

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(BIT) übernehmen konnte, was innerhalb der Regierung lange Zeit umstritten war (RPC-E, I& J). Mit informeller Hilfe der einflussreichen Verbände wehrte sich das RPC aktiv gegen die Umwandlung bestehender Mandate, etwa die Eingrenzung des Spektrums an Regulierungsvorhaben, die in das Kontrollmandat fallen (RPC-E). Hier allerdings setzte sich zuletzt die Regierungsseite durch, die 2018 mit dem neuen "Rahmenleitfaden" eine beträchtliche Verringerung der Kontrollbefugnisse des RPC vorgenommen hat.

Die Zweite Kammer der Generalstaaten der Niederlande hingegen setzte in Actals/ATRs Geschichte zwei deutliche Signale, dass es das Gremium schätzt und seine Abwicklung oder Abschwächung nicht zu akzeptieren bereit ist. Wenngleich die Beauftragung des Rats auf der Basis eines königlichen Dekrets von der Regierung vorgenommen wird und das Parlament über kein Mitentscheidungsrecht verfügt, gelang es ihm mehrmals mithilfe der Annahme überparteilicher parlamentarischer Anträge, die Regierung zu ausweitenden Anpassungen an geplanten Mandatsänderungen zu bewegen. Am weitreichendsten engagierte sich das Parlament 2012 für Actal, als Actal auf Druck des Parlaments ein dauerhaftes gesetzliches Mandat erhalten und damit unabhängig von den maximal sechsjährigen Beauftragungen auf der Basis des Beiräterahmengesetzes werden sollte. Nachdem die Regierung im Mandat von 2008 angekündigt hatte, dass das Gremium bis 2011 seine Arbeit einstellen würde, intensivierte der Vorsitzende Steven van Eijck den Kontakt zum Parlament und überzeugte es erfolgreich vom Nutzen seiner Institution, sodass das Parlament die Abschaffung nicht nur kurzfristig verhinderte, sondern von der Regierung einen Gesetzentwurf für ein langfristiges Mandat erzwang. Eine vorgezogene Neuwahl verhinderte die Verabschiedung und veränderte auch die Parlamentszusammensetzung derart, dass eine erneute Aufnahme des Gesetzgebungsverfahrens vom neuen Parlament nicht mehr verlangt wurde. Das zweite Mal, dass die Abgeordnetenkammer sich gegen eine Mandatsänderung sperrte, war 2017, als es das Mandat ATRs mithilfe von sechs überparteilichen Anträgen um wesentliche Befugnisse ergänzte. In beiden Situationen reagierte das Parlament auf das jeweilige Vorhaben der Regierung, Actals Mandat zu beenden oder zu begrenzen, was es eindeutig als wichtigsten Veto-Spieler qualifiziert. Wirtschaftsverbände und Zivilgesellschaft blieben dabei im Hintergrund, hatte aber gemeinsam mit dem Rat selbst wesentlichen Anteil daran, die Parlamentarier von der Notwendigkeit dieser Schritte zu überzeugen (ATR-A).

Die Mandatsdauer des NKR ist von Rechtswegen unbegrenzt. Dies hat zur Folge, dass die deutsche Bundesregierung, wenn sie das Mandat ändern oder terminieren wollte, im Deutschen Bundestag die Verabschiedung eines Gesetzes erwirken müsste, was das Parlament in diesem Fall zu einem institutionellen Veto-Spieler macht (Tsebelis 2002). Allein die Parlamentsbefas-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sung, mit Sicherheit aber die begleitende Pressearbeit der Wirtschaftsverbände dürfte erhebliche Aufmerksamkeit in den interessierten Kreisen herstellen. Von einem „Aufschrei" wird ausgegangen, selbst wenn sich eines Tages eine parlamentarische Mehrheit zur Stützung des Regierungsvorhabens finden würde (NKR-I). Wahrscheinlich ist also, dass der Bundestag eine ähnliche Haltung wie das britische Unterhaus einnehmen würde: Gerade weil die beiden Parlamente im Alltag nicht viel Interesse für die Ex-ante-Prüfung der Räte zeigen, dienen die Räte ihnen als Absicherung, dass die Ministerien im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung eine tadellose Arbeit leisten. Die Räte übernehmen somit eine Kontrollaufgabe, die aus verfassungsrechtlicher Sicht eigentlich den Parlamenten obliegt (Notbohm 2019). Hinzu tritt, dass auch im Parlament die linken Parteien, die den NKR am Anfang als Instrument wirtschaftsfreundlicher Deregulierungsabsichten angesehen hatten, von der Überparteilichkeit und Nützlichkeit des Gremiums zunehmend überzeugt sind (NKR-A). Dies hat auch mit Personen zu tun, die die Arbeit des NKR glaubhaft in die Parteien hinein erklären können (ebd.) und der Tatsache, dass der NKR dieses Erklären im Gegensatz zum RPC auch unternimmt (RPC-G). Die Mandatserweiterung 2011 basierte zwar auf einem Entwurf der Regierungsfraktionen, ging jedoch nicht vom Parlament selbst aus. Die Wirtschaftsverbände betätigten sich damals an der Seite des Rates als Fürsprecher der Erweiterung und hätten sich sogar eine Einbeziehung der Entwürfe und Änderungsanträge des Bundestags in die Kontrollbefugnis des Rates gewünscht (NKR-L). Nach anfänglicher Skepsis hatte der NKR die Wirtschaftsakteure innerhalb von vier Jahren von sich überzeugen können (NKR-D& E). Gründe dafür waren das selbstbewusste Auftreten des Rates gegenüber der Regierung, die Bereitschaft, sich Themen(gebieten) in der Tiefe zu widmen und umsetzungsorientierte Vorschläge zu unterbreiten und das große Engagement, mit der der Rat Themen auch der Wirtschaft voranbrachte (NKR-D& L). Besondere Aufmerksamkeit schenkte die Wirtschaft dem Rat immer dann, wenn er die Erreichung von Abbauzielen (25-Prozent oder OIOO) überwachen soll, weshalb solche Ziele ihm besonders viel Möglichkeit zur Profilierung bieten (NKR-D). Somit kann man sagen, dass der NKR mit dem Deutschen Bundestag über einen institutionellen und mit den Wirtschaftsverbänden über politische Veto-Spieler an seiner Seite verfügt und deshalb eine Mandatsänderung oder -terminierung unwahrscheinlich ist.

Was Veto-Spieler jedoch nicht verhindern können, ist die „Umwandlung" von Institutionen innerhalb des Spielraums, den eine Regierung bei der Interpretation der Vorgaben besitzt (Mahoney und Thelen 2009b). Hier kommt es auf die politisch für die Räte verantwortlichen Akteure in der Regierung an, ob sie den Institutionenwandel letztlich herbeiführen wollen.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Beim NKR ist der wunde Punkt die Besetzung des Rats, da seine Wirksamkeit wesentlich von den handelnden Personen und ihrem individuellen Einfluss abhängt. Auch wenn der Deutsche Bundestag (im Vergleich der drei Länder) formell der einflussreichste Veto-Spieler ist und die deutsche Wirtschaft sich politisch hinter den Rat stellt, können beide doch am wenigsten die Wirksamkeit des Rates sicherstellen, da die Besetzung – vor allem die des Vorsitzenden, der für die Wirksamkeit bisher so wichtig ist – allein in der Hand der Regierung liegt. Die Besetzung liegt in allen drei Ländern in der Hand der Regierung, jedoch hängt die Wirksamkeit bei Actal/ATR und RPC nicht so unmittelbar an den individuellen Akteuren wie im Fall des NKR. In den Niederlanden und in Großbritannien hingegen verfügt das zuständige Ministerium über die Möglichkeit, die tatsächlichen Aktivitäten der Räte über die Absegnung von Jahresplänen oder die Zuweisung von Geldmitteln zu bestimmen. Das Beispiel ATRs in den Niederlanden zeigt, dass für die Wahrnehmung der Aufgaben, die das Parlament gefordert hatte, und diejenigen, die die Regierung vorsah, vom zuständigen Ministerium eine Ressourcenaufteilung von 20 zu 80 durchgesetzt wurde, an die der Rat sich halten muss (ATR-B& C).

### *2.2. Institutionelle, historische und akteurbezogene Faktoren*

Ein dritter wichtiger Aspekt der Institutionalisierung von Normenkontrollräten sind Faktoren im Mandat oder in den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen, die Mandatsveränderungen erleichtern oder erschweren. Die folgenden Aspekte machen die Institutionalisierung eines Normenkontrollrats unwahrscheinlich, ihr Gegenteil hat sich jeweils als günstig für eine Kontinuität im Mandat erwiesen.

#### *Mandatsbegrenzungen*

Zunächst ist auf die ‚Achillesverse' des niederländischen (und in Teilen auch des britischen) Rats einzugehen, die besonders im Vergleich zum deutschen NKR als Schwachstelle deutlich zu Tage tritt: Für ATR gilt noch immer das Rahmengesetz für befristet mandatierte Beratungsgremien, das eine einmalige Beauftragung von vier Jahren mit einer Verlängerungsoption um zwei Jahre vorsieht. Allein um dem Gesetz formal zu entsprechen, musste der niederländische Rat in der Vergangenheit wiederholt seinen Namen wechseln (das Kürzel Actal blieb die ersten 17 Jahre allerdings bestehen). Entscheidend ist jedoch, dass die häufigen Mandatserneuerungen eine Möglichkeit suggerieren und tatsächlich eröffnen, das Mandat des Rates an die aktuelle Regierungsprogrammatik im Bereich Bürokratieabbau und bessere

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rechtsetzung jeweils anzupassen. Hinzu kommt eine mit den Verlängerungen verbundene Evaluationspflicht, die wiederum dem zuständigen Ministerium ermöglicht, den Rat nach seinen Vorgaben evaluieren zu lassen. Besonders die letzte Begutachtung Actals hat gezeigt, dass damit auch klare Ziele mit Blick auf die weitere Ausgestaltung des Mandats verbunden sein können (ATR-A). Auf der Basis einer durch externe Gutachter durchgeführten Evaluation ließ sich der Änderungsbedarf dann leicht argumentieren (ATR-H, ATR-E). Auf der Grundlage des Prinzips, dass jede Regierung neu über zu beauftragende Gremien entscheiden könne, ist auch das Mandat des RPC stets nur begrenzt. Anders als bei Actal/ATR geht damit jedoch keine Evaluationspflicht einher und können Gremien grundsätzlich von jeder Regierung weitergeführt werden. Dennoch zeigt die inkrementelle Entwicklung des RPC, dass verschiedene Regierungen die Chance nutzten, das Gremium an ihre politische Agenda anzupassen. Hingegen eröffnet das NKR-Mandat zwar die Möglichkeit, den Rat nach einer fünfjährigen Amtszeit neu zu besetzen, doch sind, indem auf eine Terminierung des Mandats verzichtet wurde, die Aufgabenstellung und die Kontrollbefugnisse des Rates grundsätzlich auf eine langfristige Verstetigung angelegt.

*Regierungswechsel*

Dies führt zu einem weiteren Institutionalisierungsfaktor, der in den politischen Rahmenbedingungen zu finden ist. Befristungen wirken sich besonders negativ auf die Institutionalisierung aus, wenn Regierungsprogramme, Regierungszusammensetzungen oder das Personal in Regierungsverantwortung häufig wechseln. In den Niederlanden sorgten sieben Kabinettsumbildungen in 15 Jahren für wechselnde Koalitionspartner an der Seite zweier langjähriger Ministerpräsidenten. Es wechselten vor allem Person und Partei des Stellvertretenden Ministerpräsidenten, der entweder als Finanz- oder als Wirtschaftsminister für Actal/ATR zuständig waren und den größten Ausschlag für die Entwicklung Actals gab. In ihrer Verantwortung lag auch die Gestaltung der Regierungsprogramme für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, zum Teil in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium, wenn die Entlastungen für die Wirtschaft und die für die Bürgerinnen und Bürger getrennt voneinander betrachtet und bearbeitet wurden (ATR-G). Da sich die Kontrolle und Beratung Actals/ATRs an der Regierungsprogrammatik ausrichten sollte, sind die häufigen Änderungen als weitere Ursache für die Mandatswechsel des Gremiums auszumachen (ATR-B). Auch das RPC hat in knapp zehn Jahren drei unterschiedliche Regierungskonstellationen und drei Premierminister gesehen. Unter ihnen dienten eine Vielzahl von Ministern und Staatssekretären, sodass auch die Zuständigkeit für Bet-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ter Regulation und das RPC immer wieder in andere Hände viel. Dies machte es für das Gremium schwer, Beziehungen in die Regierung zu festigen (RPC-J), und erklärt gleichsam, warum die kontinuierliche Unterstützung der Regierungszentrale wichtig war. Mit ihrem Verlust (RPC-F) ging zuletzt eine erhebliche Schwächung des RPC und seiner Kontrollbefugnisse einher. Den unruhigen politischen Rahmenbedingungen in den Niederlanden und Großbritannien stehen in Deutschland eine fortgeschriebene Regierungsprogrammatik und gefestigte dauerhafte Akteursbeziehungen gegenüber. Über allem steht die Kanzlerschaft Angela Merkels, an deren Beginn der NKR eingerichtet wurde und deren kontinuierliche Unterstützung der Rat bis zuletzt erfahren durfte. Der Regierungschef ist aufgrund des direkten Berichtsweges auf Basis des NKR-Gesetzes der wichtigste Ansprechpartner des Rats in der Regierung. Die These seines großen Einflusses auf die Etablierung des Rats wird untermauert durch die Tatsache, dass der fachlich zuständige Staatsminister im Kanzleramt in der Geschichte des NKR schon mehrfach wechselte, ohne dass daraus eine Konsequenz für Arbeitsweise und Institutionalisierung des Rates abzulesen gewesen wäre. Die gefestigte und auf grundsätzlicher Zufriedenheit beruhende Akteurskonstellation zwischen Regierungschef und NKR-Vorsitzenden dürfte zudem der Grund sein, warum dieser zum dritten Mal in seinem Amt bestätigt wurde. Denn die unbefristete Gültigkeit des NKR-Mandats darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Neubesetzung durch die Regierung grundsätzlich alle fünf Jahre Spielraum für Veränderungen lässt. Mit der Etablierung des NKR ging auch eine konstante Weiterverfolgung und Weiterentwicklung des Programms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung seit 2006 einher. Anstatt von einer variierenden Programmatik geprägt zu werden, hatte der NKR an der Fortschreibung des Regierungsprogramms wesentlichen Anteil und konnte sie proaktiv für seinen eigenen Aufgabenzuwachs nutzen. Die weitreichende Institutionalisierung des NKR ist also auch als Spiegel der in dieser Zeit andauernden politischen Unterstützung anzusehen und wurde durch eine kontinuierliche und von ihm geprägte Regierungsprogrammatik noch begünstigt.

*Äußere Impulse*

Als dritter Faktor des Wandels können äußere Einflüsse angesehen werden. Nach dem Verständnis des historischen Institutionalismus können Krisen externe Impulse setzen und bewirken, dass ein alter institutioneller Pfad verlassen und ein neuer eingeschlagen wird – im Rahmen sog. „institutioneller Weichenstellungen" (Greif und Laitin 2004, S. 633). Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand bietet der Austritt des Vereinigten Königreichs

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

aus der EU einen fruchtbaren Ansatzpunkt für diesen historischen Erklärungspfad, da hier eine politische Krise historischen Ausmaßes mit einer signifikanten Beschneidung des RPC einhergegangen ist. Im relevanten Zeitraum hatte Theresa May nach einem deutlichen Stimmverlust in der von ihr gewünschten vorgezogenen Neuwahl gerade ein neues Kabinett gebildet, mit dem sie in die Verhandlungen mit der EU einstieg. Dazu wurde ein Brexit-Ministerium gebildet, das Personal aus allen Fachressorts abzog. Zudem waren alle Ministerien mit den Vorbereitungen des Austritts, also vor allem der Übertragung von EU-Direktiven in nationales Recht beschäftigt. Verstärkt wurde der Ausnahmezustand innerhalb der britischen Regierung und Ministerialverwaltung noch durch den tragischen Brand der Grenfell-Türme in London im Juni 2017, der zum einen den Regierungsapparat zusätzlich unter Druck setzte, zahlreiche Bauvorschriften neu zu erlassen oder zu verändern und zum andern die Relevanz von Erfüllungsaufwänden gegenüber dem Nutzen von Regulierung in der Ansicht der britischen Bevölkerung stark sinken ließ. In dieser Phase hielten sich der RPC-Vorsitzende und die Mitglieder nicht eben zurück, immer wieder die Überprüfung des gesamten neu entstehenden oder anzupassenden Regelwerks zu fordern (RPC-I, Gibbons) und die Bedeutung der unabhängigen Kontrolle der von der Regierung veröffentlichten Einsparungszahlen als Voraussetzung ihrer Glaubwürdigkeit zu betonen. Ein halbes Jahr später wurde der langjährige Vorsitzender des Rats zum Ende seiner zweiten Amtszeit überraschend abgesetzt (RPC-G). Außerdem trat eine neue Regelung in Kraft, die den Verbleib in Beratungsgremien grundsätzlich auf zwei Amtszeiten beschränkte, wodurch der Rat zwischen 2017 und 2019 sechs von acht erfahrenen Mitgliedern verlor. Formal am bedeutendsten war jedoch drittens eine Beschränkung der Kontrollbefugnis auf Regelungsvorhaben mit voraussichtlich mehr als 5 Millionen Pfund Kosten für die Wirtschaft und eine offizielle Ausnahmegenehmigung für besonders eilbedürftige Regelungsvorhaben. Wenngleich (oder gerade weil) die Ministerien bereits vor den genannten historischen Ereignissen mit der Einbindung und der Durchsetzungskraft des RPC unzufrieden waren (RPC-G), werden der Brexit-Prozess und der Grenfell-Brand als entscheidende Faktoren der unerwarteten Beschränkungsmechanismen angesehen (ebd.). Die mit dem weitgehend unkontrollierten Zustrom von etwa einer Million schutzsuchender Flüchtender nach Deutschland im Jahr 2015 verbundene „Flüchtlingskrise“ setzte die deutsche Bundesregierung politisch ebenfalls stark unter Druck. Der NKR hätte zwar nicht direkt qua Mandat aber doch aus einer Art geübten Praxis heraus die mangelhafte Beleuchtung der Durchsetzungskomponente bei zahlreichen bestehenden oder neuen Rechtsvorschriften zur Bewältigung der Krise kritisieren können. Um das bestehende Vertrauen nicht zu zerstören, tat er dies

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

jedoch nicht öffentlich (NKR-H) und nutzte das Beispiel der Flüchtlingskrise bis 2017 lediglich in internen Gesprächen und Überlegungen, um die Bedeutung von Governance- und Government-Reformen für die Umsetzung im Allgemeinen zu veranschaulichen. Der Rat hat damals die Gefahr gesehen, dass sein Verhältnis zur Regierung nachhaltig leiden könnte, wenn er sich mitten in der Krise mit Kritik an der Regierung hervorgetan hätte (NKR-H). Da der Rat sich mit Kritik zurückgehalten hatte, bot das historische Ereignis der Flüchtlingskrise in Deutschland keinen Anlass, zu einem institutionellen Wendepunkt für die Institutionalisierung des NKR zu werden. Hingegen bot das RPC mit seiner selbstbewussten und öffentlich formulierten Forderung, sämtliche Brexit-bezogenen Regelungen überprüfen zu können, der krisengeplagten britischen Regierung einen Grund, mittels personeller Veränderungen und Regelerweiterungen die formal weiterbestehenden Aufgaben und Befugnisse des RPC beträchtlich zu begrenzen.

*Prägekraft der Akteure*

Als prägende Regierungsakteure wurden diejenigen individuellen oder korporativen Akteure konzipiert, die Mandatserweiterungen durchgesetzt und damit Einfluss auf die Institutionalisierung der Normenkontrollräte genommen haben. Die Konzipierung ist unabhängig davon, ob die Mandatserweiterungen sich in späteren Phasen als für eine weitere Etablierung dienlich herausgestellt haben oder nicht. Insofern richtet sich der Blick auf Akteure, die die Wirksamkeit der Räte im Laufe der Entwicklung mindestens einmal formell oder informell erhöht haben. Es wird im Folgenden dargestellt, welche Erklärungskraft parteipolitischen Einflüssen bzw. den Motivlagen herausgehobener Persönlichkeiten für die Institutionalisierung von Normenkontrollräten zukommt und inwiefern dies die anderen Einflussvariablen ergänzt oder auch konterkariert.

Als prägender Akteur für die Entwicklung Actals kann der liberale Finanz- und Vizepremierminister Gerrit Zalm angesehen werden, der von 2002 bis 2007 die Zuständigkeit für das Gremium und die Abbaupolitik der niederländischen Regierung innehatte. Auf ihn geht eine Phase besonderer Wirksamkeit Actals zurück. Er hatte die Fachressorts bei der Regulierung auf die Einhaltung eines vorab definierten Bürokratiekostenbudgets festgelegt und seine Haushaltszuteilungen davon abhängig gemacht, dass Actal die Einhaltung kontrollierte und bestätigte (Actal 2009a). Auf seine politische Rückendeckung ist es auch zurückzuführen, dass der Rat seine Unabhängigkeit in die Regierung hinein und in der Öffentlichkeit demonstrieren konnte. Der erste Vorsitzende Robin Linschoten erwies sich gegenüber den Ministern als streitbarer Verfechter des unabhängigen Urteils des Beratungs-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gremiums und war bereit und in der Lage, in die Auseinandersetzung zu gehen (ATR-A). Im Rückblick gelten die ersten Jahre heute als entscheidend, um den Grad an Unabhängigkeit zu konstituieren, der die weitere Entwicklung Actals prägen sollte (ebd.). Nach der Amtsabgabe Gerrit Zalms im vierten Kabinett Balkenende überwarfen sich der Ratsvorsitzende und sein Stellvertreter mit der neuen Regierung, da sie den nunmehr zuständigen Staatssekretären in Wirtschafts- und Finanzministerium nicht den gleichen und aus ihrer Sicht notwendigen Einfluss im Kabinett zutrauten wie dem ehemaligen Finanzminister und ihre Kritik an der Prioritätenverschiebung öffentlich äußerten. Seither lag die Zuständigkeit für Actal stets bei Staatssekretären ohne Stimmrecht im Kabinett und es gab keinen Minister mehr, der sein Veto gegen Rechtsetzungsvorhaben seiner Kollegen so beharrlich vom positiven Votum Actals abhängig machte wie Zalm. Dass auch später liberale Minister für Actal zuständig waren und die Niederlande seit 2010 sogar einen Ministerpräsidenten der Partei für die Freiheit (PVV) haben, zeugt von dem Vorrang persönlicher Motivlagen vor parteipolitischer Programmatik.

Nicht nur die lange Amtszeit Angela Merkels über die gesamte Historie des NKR hinweg macht die deutsche Bundeskanzlerin zu einem prägenden Akteur im deutschen Ratskontext. Sie machte sich immer wieder Ratsempfehlungen zu eigen und trieb mit ihrer signalisierten politischen Unterstützung das Regierungsprogramm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung sowie auch die E-Government-Politik der Bundesregierung voran (NKR-B). So begleitete sie das immer größere Aufgabenspektrum des Rats mit Wohlwollen und nahm seine Kritik grundsätzlich als Anlass, zu Verbesserung aufzurufen. Bemerkenswert ist, dass weder sie noch der zuständige Staatsminister im Kanzleramt gegenüber den Kabinettsmitgliedern Druck ausübten, um umstrittene Instrumente wie Evaluationen oder OIOO durchzusetzen. Stattdessen scheint es eine Art Arbeitsteilung mit dem Vorsitzenden des NKR zu geben, dem ihr Plazet zu ausreichend Autorität verhilft, um die Runde der Staatssekretäre zur Verabschiedung entsprechender Beschlüsse zu bewegen. Die Durchsetzung des OIOO-Prinzips in der zweiten Großen Koalition (2013–17) ist auch auf den sozialdemokratischen Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel zurückzuführen, der den NKR in seiner Amtszeit ebenfalls sehr wohlwollend begleitete und als Parteivorsitzender der SPD auch die Kooperation der Ressorts des kleinen Koalitionspartners sicherstellte (NKR-B, NKR-P). Während die liberale FDP als Koalitionspartner der CDU zwar die Mandatserweiterung 2011 wesentlich mit vorbereitet und ermöglicht hatte, hat sich keiner ihrer Minister – auch nicht der Wirtschaftsminister – als besonderer Förderer der NKR-Anliegen erwiesen (NKR-P). Auch im deutschen Fall ist somit die individuelle Aufgeschlossenheit gegenüber den

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zielsetzungen des NKR entscheidender als die parteipolitische Zugehörigkeit der prägenden Akteure.

Im Vereinigten Königreich hat die Koalitionsregierung von David Cameron (2010–2015) als prägende Kraft den Status des RPC als (faktische) Veto-Macht begründet und etabliert. Zu dieser Zeit wurden ehrgeizige Abbauziele verfolgt und Mechanismen vorbereitet und eingeführt, um den Bürokratieabbau für die Wirtschaft als immer wieder zu erneuerndes Regierungsziel zu verankern. Der Kabinettsunterausschuss für Bürokratieabbau wurde gegründet und führte damals noch regelmäßige Sitzungen durch, die dem RPC-Vorsitzenden ermöglichten, im Rahmen seiner Teilnahme das gegenseitige Verständnis und Vertrauen zu erhöhen (RPC-J). Als Erklärungsfaktoren für die Relevanz des Themas und die institutionelle Aufwertung des RPC ist zum einen die Regierungsbeteiligung der Liberalen Demokraten augenscheinlich. Zum anderen galt aber auch der konservative Staatsminister im Cabinet Office, Oliver Letwin, der dieses Amt von 2010 bis 2016 ausführte, als „champion" des Themas innerhalb der Regierung (RPC-F). Er habe den politischen Willen der Regierungszentrale verkörpert und sein Weggang ist als Verlust der zentralen Autorität deutlich spürbar (ebd.). Zusammenfassend tritt in diesem Untersuchungsabschnitt deutlich zu Tage, dass ein positiver Einfluss liberaler Parteien in Regierungsverantwortung auf die Entwicklung der Räte zwar zu erkennen ist, dass dieser jedoch nie alleine ausschlaggebend ist, sondern durch Akteure mit idiosynkratischen Motiven ergänzt werden muss und sogar überlagert wird.

### *2.3. Zusammenhänge und Szenarien*

Im Folgenden werden zentrale Begründungen dafür aufgeführt, dass ein Normenkontrollrat sich in seinem politisch-administrativen System etablieren kann, ohne von ihm vereinnahmt zu werden. Normenkontrollräte werden dabei konzipiert als institutionelle Instrumente, bei denen Veränderungen der Machtverteilung nicht nur eine natürliche Folge (Hall 1986, Skocpol 1995, Mahoney 2010), sondern geradezu der Organisationszweck sind. Als Kontrollorgane eingesetzt ist es ihre Aufgabe, Ressourcen – in diesem Fall Wissen – von einer Akteursgruppe zur anderen zu verlagern (Mahoney und Thelen 2009b, S. 8). Daraus gehen Profiteure und Verlierer hervor, von denen die einen die Institution beibehalten und die anderen sie verändern wollen (Mahoney und Thelen 2009b). Somit wird die Gestaltung des Mandats der Räte zum Machtspiel zwischen „Agenten des Wandels" und „Veto-Spielern" (ebd.). Sie können aber ebenso das unbeabsichtigte Ergebnis des Konflikts oder einen „mehrdeutigen Kompromiss" darstellen (ebd., S. 8). Wenn wir nun wissen wollen, weshalb das Mandat eines Normenkontroll-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rats ausgeweitet oder zumindest beibehalten wird, weshalb er sich also trotz vorprogrammierter Widerstände etablieren kann, schauen wir auf vier Faktoren, die seine Institutionalisierung beeinflussen: der Leidensdruck der „Agenten des Wandels" und der Veränderungswille, der sich daraus ergibt; die Position der institutionellen und die Stärke der politischen „Veto-Spieler"; die Motivlage der Vermittler zwischen „Agenten des Wandels" und „Veto-Spielern" und ihre Entscheidungsmacht; und zuletzt äußere Faktoren, die den Wandel begünstigen oder hemmen. Die herausgearbeiteten Erklärungszusammenhänge stellen empirisch unterfütterte Hypothesen dar, die in anderen Forschungsdesigns überprüft werden sollten. Die aufgrund des Fallstudiendesigns notwendigerweise dünne Datenlage sollte vor allem bei der Interpretation des konstatierten Einflusses individueller Akteure beachtet werden.

*Herausgearbeitete Erklärungszusammenhänge*

Um den Leidensdruck und damit den Veränderungswillen der „Agenten des Wandels" möglichst gering zu halten, können die Normenkontrollräte versuchen, den Machtverlust der Verlierer innerhalb der bestehenden Institutionen zu minimalisieren. In der Untersuchung konnten Konstellationen identifiziert werden, in denen dies ohne eine Einschränkung der Wirksamkeit der Räte möglich war. Mandatsausgestaltungen eignen sich in unterschiedlichem Maße dazu, den Machtverlust kompensieren bzw. begrenzen zu können. Ob der (gefühlte) Machtverlust begrenzt werden kann, können die Räte jedoch mit ihrem Verhalten beeinflussen. Die Kompensationsmöglichkeiten hängen an den personellen und finanziellen Rahmenbedingungen.

Es ist deutlich geworden: *Eine die Kosten in den Ministerien ausgleichende Arbeitsweise erhöht die Wahrscheinlichkeit der Institutionalisierung, da der Leidensdruck und damit der Veränderungswille der möglichen „Agenten des Wandels" sinkt.* Damit wird erklärt, welch große Bedeutung die Unterstützung durch das Statistische Bundesamt für die Akzeptanz des NKR in den deutschen Ministerien besitzt. Da die federführenden Referate in den Ministerien bei der Kostenfolgenberechnung auf personelle Ressourcen der Bundesbehörde zugreifen können, werden eigene Ressourcen geschont und steigt die Wahrscheinlichkeit eines positiven NKR-Votums, da der Rat diese Zahlen grundsätzlich eher für qualitativ hochwertig und objektiv erachtet als Zahlen aus den Ministerien. Fehlt ein funktionaler Unterbau, klagen die Ministerien über Überlastung (RPC-F) oder erwarten größere Unterstützung vom Rat, welche dieser selbst nicht leisten kann (ATR-H). Fehlt eine objektive Datenbasis, kann das Urteil des Rats als willkürlich angesehen werden

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(RPC-J) oder fühlen sich die Ministerien schlicht nicht in der Lage, der Kritik des Rats ausreichend vorzubeugen (ATR-E).

*Eine kostentreibende Arbeitsweise verringert hingegen die Wahrscheinlichkeit der Institutionalisierung, da der (künstlich) erhöhte Machtverlust den Veränderungswillen der „Agenten des Wandels" steigen lässt.* Der größte Unterschied im strategischen Umgang mit dem vorprogrammierten Machtverlust der Ministerien besteht zwischen Actal und dem NKR, wo der eine Rat auf eine konfrontative und der andere auf eine kooperative Interaktionslogik setzt. Indem Actal mit aggressiver Öffentlichkeitsarbeit und einer Orientierung auf das äußere Gesetzgebungsverfahren Situationen herbeiführte, in denen die Ministerien vor dem Minister und die Minister vor der Öffentlichkeit bloßgestellt waren, brachte er Ministerialverwaltung und Kabinettsmitglieder gegen sich auf und begründete deren Bedürfnis, die Kontrollbefugnisse einzuschränken (Mandat von 2011) bzw. das Gremium auf einen engen Handlungsspielraum zu begrenzen (80/20-Regel von 2017). Die vier Phasen in Actals/ATRs Mandatsentwicklung sind nicht zuletzt aufgrund der parallelen Einsetzung neuer Vorsitzender als Versuch zu verstehen, den Rat nach jeder negativen Erfahrung anders auszurichten. Der Beschluss, ATR früher in den Gesetzgebungsprozess einzubinden (Mandat von 2017), stellt somit einen Kompromiss dar zwischen den Bedürfnissen der Regierungsakteure nach mehr Autonomie und den Wünschen von Parlament und Wirtschaftsverbänden, ATR erneut als mächtiges Kontrollorgan zu mandatieren. Durch eine stärkere Einbindung soll ATR zu einer zurückhaltenderen Innenorientierung bewegt und der politische Machtverlust reduziert werden, den die öffentliche Kritik des Rats und des Parlaments bisher mit sich gebracht haben. Der NKR konnte sich stattdessen besonders deshalb so gut etablieren, weil seine interaktionsorientierte Zusammenarbeit und sein zurückhaltender Umgang mit Kritik der gewohnten Form der Zusammenarbeit innerhalb der Exekutiven entsprach, in der Konflikte über Verhandlungen in einem nach außen nicht transparenten System gelöst werden (Veit und Heindl 2013, S. 122). Da der Einfluss des NKR auf ihre Gesetzesvorbereitung weitgehend intransparent bleibt, erleiden die Ressorts keinen sichtbaren Machtverlust.

Im Gegensatz zum RPC haben beide Räte, Actal und NKR, ihr Mandat lediglich als Ausgangspunkt erachtet und ihre Wirksamkeit darüberhinausgehend strategisch erhöht. Für die Institutionalisierung eines Normenkontrollrats, die im Falle des NKR hoch und im Falle Actals niedrig ist, hat sich demnach nicht die ausgedehnte Interpretation als hinderlich erwiesen, sondern die Tatsache, dass Actal seine Wirksamkeit auf Kosten der Regierungsakteure erhöhte, die sich dann zu entschlossenen Verfechtern einer Mandatsänderung entwickelten. Stattdessen achtet der NKR sehr darauf, seinen

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Einfluss ohne öffentliche Sichtbarkeit auszuüben und gleichzeitig seine Empfehlungen und Stellungnahmen so auszubalancieren, dass seine politische Neutralität außer Frage steht. Die Kosten für die kontrollierten Akteure werden dadurch nicht höher als sie durch seine mandatsgemäße Prüfung ohnehin sind. Die jüngste Begrenzung des RPC durch die britische Regierung (Austausch des Ratsvorsitzenden und Einführung der 5-Millionen-Prüfgrenze) ist nach diesem Erklärungsmodell darauf zurückzuführen, dass das RPC die natürlicherweise steigenden Kosten seiner Prüfung im Zuge des Brexit-Managements nicht als Gefahr für seinen Prüfauftrag erkannt hat und stattdessen vehement eine besondere Rolle der Normprüfung bei der Übertragung von EU-Recht in nationales Recht einforderte. Als der NKR hingegen die deutsche Bundesregierung im Rahmen der Flüchtlingskrise in einer politisch ähnlich schwierigen Lage sah, hielt er sich zurück und verzichtete bewusst darauf, das Momentum der öffentlichen Aufmerksamkeit für seine Themen auszunutzen und die Regierung öffentlich etwa zum mangelhaften Gesetzesvollzug zu kritisieren. Ohne aktive Pressearbeit und mit zeitlichem Abstand kann er dies tun ohne dadurch nennenswerte Kosten für die politisch Verantwortlichen zu verursachen.

*Das Vorhandensein politischer oder institutioneller Veto-Spieler verringert die Wahrscheinlichkeit, dass ein Normenkontrollrat abgesetzt wird. Sie können für öffentliche Aufmerksamkeit sorgen, die die Kosten einer Absetzung in die Höhe treibt.* Der NKR hat aufgrund seines unbefristeten parlamentarischen Mandats mit dem Deutschen Bundestag einen institutionellen Veto-Spieler an der Seite, der seine Absetzung aktiv beschließen müsste. Da der NKR auch dem Deutschen Bundestag als Instrument dient, seine Regierungskontrolle effektiv zu realisieren und die Abgeordneten zugleich die öffentliche Kritik an einer Terminierung des Mandats auf sich ziehen würden, erscheint diese Handlungsoption für ihn nicht rational zu sein, selbst wenn eine Mehrheit der Abgeordneten Regulierung grundsätzlich positiv gegenüber steht. Wenn allerdings die politische Relevanz von Entbürokratisierung sinken sollte bzw. eine andere politische Priorität – denkbar ist in naher Zukunft etwa der Klimaschutz – dem entgegensteht, könnte die öffentliche Empörung über eine Abschaffung ausbleiben und damit die Kosten einer Terminierung für das deutsche Parlament sinken. Das gleiche gilt für die Institutionalisierung ATRs und RPCs, die lediglich durch politischen Druck auf die Regierung vorangetrieben werden konnte. Ein politischer Veto-Spieler kann ebenfalls das Parlament sein, das mit parlamentarischen Anträgen auf die Mandatsgestaltung innerhalb der Regierung Einfluss zu nehmen sucht. Hinzu kommen zivilgesellschaftliche Akteure, die den öffentlichen Diskurs zugunsten einer Institutionalisierung des Rats beeinflussen können. Während in den Niederlanden vor allem die Zweite Kammer als Veto-Spieler in Er-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

scheinung trat und in der Vergangenheit zwei wesentliche ‚Erfolge' erringen konnte (die fast geglückte Verstetigung Actals 2012 und die umfangreiche Ergänzung des ATR-Mandats 2017), gelten in Großbritannien die Wirtschaftsverbände und zivilgesellschaftlichen Akteure als wichtigste Unterstützer und Begründer der inkrementellen Fortentwicklung des RPC. Dennoch konnten auch sie nicht verhindern, dass die britische Regierung 2018 eine Bagatellgrenze von 5 Millionen Pfund Erfüllungskosten für die Wirtschaft zog, die eine große Zahl an Regelungsvorhaben aus dem Geltungsbereich der unabhängigen Kontrolle herausdefinierte. Somit konnte zweitens festgestellt werden: *Die Macht der politischen Veto-Spieler sinkt, je weniger Relevanz die Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung für die Regierung zum Zeitpunkt einer Mandatsveränderung besitzen.*

In der Theorie des graduellen Institutionenwandels ist als entscheidender Faktor, welche Art von Veränderung angestrebt bzw. verhindert werden kann, zusätzlich der Interpretationsspielraum der Akteure bei der Umsetzung von Institutionen benannt (Mahoney und Thelen 2009b, S. 10–14). Dessen Wirkung ist in der Untersuchung deutlich erkennbar geworden, weshalb eine weitere Beobachtung lautet: *Das Ausmaß, in dem die Veto-Spieler eine begrenzende Veränderung verhindern können, sinkt mit dem Grad an Interpretationsfreiheit, über den die Regierung bei der Ausgestaltung und Ausstattung des Normenkontrollrats verfügt.* Da in allen drei Fällen die Besetzung des Rats durch die Regierung erfolgt, haben die Parlamente auf diesen Hebel zur Veränderung der Räte keinen Zugriff. Beim NKR bezieht sich dies vor allem auf die Person des Vorsitzenden, die von der Partei des Regierungschefs vorzuschlagen ist und insofern kaum unter dessen Missfallen berufen werden wird. Die personelle und finanzielle Ausstattung obliegt in den Niederlanden und Großbritannien den zuständigen Ministerien und wird dazu genutzt, die Tätigkeiten und Prioritäten der Räte zu steuern. Diesen Hebel konnte sich der Deutsche Bundestag mit dem Parlamentsmandat immerhin sichern. Auch wenn die Interpretationsfreiheit der Regierung im deutschen Fall insgesamt geringer erscheinen mag, so hat sie doch mindestens genauso große Auswirkungen, da die Besetzung des NKR für dessen Arbeitsweise eine höhere Relevanz besitzt als im Falle von Actal und RPC.

Die für die Institutionalisierung entscheidenden Akteure zwischen den Ministerien auf der einen und Parlament und Öffentlichkeit auf der anderen Seite sind die für die Räte verantwortlichen Regierungsmitglieder. Je nach Einfluss, den sie besitzen, und je nach Zielen, die sie verfolgen, nehmen sie den Interpretationsspielraum wahr, den die Mandate bieten, und bereiten sie Mandatserweiterungen, -verlängerungen oder -beschränkungen vor. Die Macht des politisch Verantwortlichen und die Bereitschaft, diese im Sinne der Räte einzusetzen, sind damit wichtige Faktoren der Institutionali-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sierung von Normenkontrollräten. Folgender Zusammenhang konnte beobachtet werden: *Je größer die Macht des politisch Verantwortlichen und die Bereitschaft, diese im Sinne der Räte einzusetzen, sind, desto eher kommt es zu Mandatserweiterungen oder -verlängerungen; je geringer, desto mehr geht das Ergebnis aus dem Konflikt zwischen Befürwortern und Gegnern des Wandels hervor und beinhaltet zumindest Veränderung.* Im Falle der drei Räte ist zudem aufgefallen: *Die Bereitschaft der politisch Verantwortlichen, Macht zugunsten der Räte einzusetzen, hängt weniger mit parteipolitischen Interessen als mit idiosynkratischen Motiven der individuellen Akteure zusammen.* So gab es in allen Fällen wichtige Minister, Staatsminister oder Regierungschefs, die sich die Sache der Räte zu eigen machten, deren Wirksamkeit unterstützten und ihre Institutionalisierung vorantrieben. Im Fall der deutschen Bundeskanzlerin ist diese Unterstützung möglicherweise auch auf ein gewisses Verantwortungsgefühl zurückzuführen, das seh aus ihrer (maßgeblichen) Beteiligung an der Gründung des NKR ableitet. Darüber hinaus fanden sich keine pauschalisierbaren Erklärungen für die Motive der Politiker, die oft erst in späteren Phasen die Zuständigkeit für den Rat übernommen haben. Da es für die Räte grundsätzlich wichtig ist, die Motive des verantwortlichen Regierungsmitglieds zu kennen und diesem die Arbeit des Rats immer wieder nahebringen zu können, wirkt sich personelle Konstanz positiv auf die Verantwortungsbeziehung aus. Die Räte haben dann auch die Möglichkeit, ihre Arbeitsweise im Rahmen ihres strategischen Handlungsspielraums an die Akteurskonstellation anzupassen. Auch wenn eine langfristige Akteursbeziehungen als Institutionalisierungsfaktor (wie oben beschrieben) nicht ausreicht, ist das Gegenteil durchaus sichtbar geworden: *Ein häufiger personeller Wechsel des politisch Verantwortlichen wirkt sich negativ auf die Institutionalisierung der Räte aus, da ohne einen starken Vermittler die Entscheidung umso eher aus dem Konflikt zwischen Befürwortern und Gegnern des Wandels hervorgeht und zumindest Veränderung beinhalten wird.*

Zuletzt gibt es äußere Faktoren, die dafür verantwortlich sind, dass eine Institution wie ein Normenkontrollrat für Veränderungsbestrebungen anfällig ist und somit grundsätzlich ‚verletzlich'. Als ein solcher Risiko-Faktor ist die wiederkehrende Befristung des niederländischen Rats auf durchschnittlich drei Jahre identifiziert worden. Hinzu trat eine begleitende Evaluationspflicht, durch die Actal einem ständigen ‚Verbesserungsbestreben' unterworfen war und somit für die Gegner seiner Verlängerung immer wieder angreifbar wurde. In Verbindung mit wechselnden Schwerpunkten in der Entbürokratisierungspolitik verschiedener Regierungen wirkten sich die Befristungen als schwerwiegende Unruheherde aus, die eine längerfristige Festigung eines Actal-Mandats letztlich verhinderten und die erratische Entwicklung des niederländischen Rats befeuerten. Die Existenz und das Mandat

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

von non-departmental public bodies (NDPBs) sind im Vereinigten Königreich grundsätzlich auf die laufende Legislaturperiode beschränkt, was jeder britischen Regierung die Möglichkeit zur Änderung des RPC-Mandats gab. Der Vorteil einer Wiederberufung bei Amtsantritt einer neuen Regierung gegenüber einer Mandatsverlängerung inmitten der Legislaturperiode ist sicher, dass sich die vermeintlichen „Agenten des Wandels" (Minister und Ministerialverwaltung) noch nicht so gut organisieren konnten wie die „Veto-Spieler" (Wirtschaftsverbände), die den Rat über einen längeren Zeitraum beobachteten. So ist die inkrementelle Entwicklung des RPC zu erklären, der die meisten seiner Mandatserweiterungen einer guten Lobby-Arbeit durch die Interessensvertreter verdankt und erst zuletzt dem Druck aus der Regierung nicht mehr standhielt. So zeigen die Beispiele von Actal, RPC und vor allem NKR: *Ein unbefristetes Mandat steigert die Wahrscheinlichkeit, dass Normenkontrollräte sich etablieren, da ihre Aufgaben und Befugnisse weniger an wechselnde politische Programme angepasst werden und „Agenten des Wandels" weniger Anknüpfungs- und Angriffspunkte geboten werden. Eine Evaluationspflicht hingegen bietet wiederkehrende Anknüpfungs- und Angriffspunkte.*

*Szenarien*

Für die einzelnen Räte können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden: Die erratische Entwicklung Actals ist als das Produkt der dauerhaften Verhandlung zwischen starken Ministerien und Ministern als „Agenten des Wandels" und einem starken Parlament als „Veto-Spieler" zu verstehen. Ihr Startpunkt ist mit dem Ausscheiden des zuständigen Finanzministers auszumachen, nach dessen machtvoller Unterstützung Actals seither Staatssekretäre für den Rat verantwortlich waren. So ist manche Mandatsänderung als uneindeutiger Kompromiss bzw. Lösung mit unbeabsichtigten Folgen zu verstehen, die wiederum die nächste Veränderung schon vorbereitete. Die vielen Mandatsänderungen, aus der sich der niedrige Institutionalisierungsgrad speist, wurden ermöglicht durch ein Mandat, das kontinuierliche Evaluierung und Veränderung geradezu zwingend macht.

Die regierungsseitige Ausgestaltung des ATR-Mandats ist aufgrund der gewünschten frühen informellen Beteiligung und der verordneten Konzentration des Gremiums auf die Ex-ante-Prüfung dazu geeignet, die Konfrontationen zwischen dem Rat und der Regierung zu verringern. Wenn der Rat sich darauf beschränkt, im inneren Gesetzgebungsverfahren Einfluss zu nehmen, dürfte auch das Interesse des Parlaments abnehmen und somit die politische Instrumentalisierung der Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zurückgehen. Damit wäre zwar der wichtigste politische Veto-Spieler geschwächt. Wenn aber der Leidensdruck der Minister und Ministe-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rien sinkt, sollten auch die Veränderungsbestrebungen weniger ausgeprägt sein. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob ein Fortschritt bei der Institutionalisierung mit einer gleichbleibenden Wirksamkeit des ATR einhergehen kann oder ob sich lediglich das Pendel zugunsten einer Situation verschiebt, in der der Rat zwar toleriert wird, aber eben wenig Einfluss hat. Die entscheidende Schwäche des ATR als „kritischer Freund" – und damit im Gegensatz zum NKR – ist nämlich seine aktuelle Besetzung. Keines der Mitglieder hat eigene Parlaments- oder Regierungserfahrung, was zur Folge hat, dass der persönliche Zugang als Einflusshebel fehlt.

Die inkrementelle Entwicklung des RPC hat seine Gründe im streckenweise vorteilhaften Zusammenspiel mächtiger Wirtschaftsverbände, einem politisch wohlgesinnten Kabinett und einem einflussreichen Fürsprecher in der Regierungszentrale. Die Kosten des durch den Veto-Mechanismus bedingten Machtverlusts sind bis 2015 geringer als der Nutzen durch den Legitimitätsgewinn empfunden worden, weshalb potentielle „Agenten des Wandels" sich lange zurückhielten und Institutionalisierung begünstigten. Der Institutionalisierungsgrad des RPC ist jedoch aufgrund der Notwendigkeit der Neubeauftragung durch jede Regierung und des großen Interpretationsspielraums bei der Umsetzung des Mandats nur als mittelmäßig zu bewerten. Eine Einschätzung, die durch die neuesten stark beschränkenden Veränderungen innerhalb des bestehenden Mandats bestätigt wird. Da der Austritt aus der Europäischen Union das Vereinigte Königreich administrativ, politisch, rechtlich, wirtschaftlich und gesellschaftlich vor völlig neue Herausforderungen stellt, ist derzeit kaum absehbar, was das mittelfristig für die Bemühungen um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung bedeutet. Die Erkenntnisse dieser Studie lassen vermuten, dass die weitere Entwicklung des RPC von verantwortlichen individuellen Akteuren in der Regierung und von der Bedeutung des Themas für die Wirtschaftsverbände im Vergleich zu anderen Themen abhängen. Sicher ist, dass die Ministerien noch einige Zeit mit der Bewältigung der Brexit-Herausforderungen beschäftigt sein und daher aus Kapazitätsgründen wenig Interesse an einem starken Kontrolleur haben werden. Auf lange Sicht sprechen die politische Tradition und die Verwaltungskultur des Vereinigten Königreichs jedoch dafür, dass gute Regulierung und Entbürokratisierung wichtige Anliegen künftiger Regierungen bleiben werden. Das Rats-Modell des „Torwächters" hat sich dabei grundsätzlich als effizient und legitimationsstiftend erwiesen und könnte deshalb fortgeführt und wieder stärker aufgegriffen werden.

Der NKR konnte sich in seiner bisherigen Existenz expansiv entwickeln und kann heute als stark etabliert beschrieben werden. Die wichtigsten externen Faktoren dafür sind die Unbefristetheit seines Mandats und die andauernde und förderliche Akteurskonstellation aus Ratsvorsitzendem und

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bundeskanzlerin. Auch wenn personelle Umbildungen in absehbarer Zukunft Veränderungen bringen könnten, besitzt der NKR ein starkes Fundament, da er mit einer kostenschonenden Arbeitsweise und einem kostenneutralisierenden fachlichen ‚Unterbau' den Veränderungswillen der Ministerien bisher geringhalten konnte. Mit seinem Engagement im Bereich der Verwaltungsmodernisierung erzielte er die Sichtbarkeit, auf die er in der Ex-ante-Prüfung zugunsten seiner effektiven kooperativen Interaktions- und Einflusslogik verzichtet. Auch in anderen politischen Regierungskonstellationen ist daher unwahrscheinlich, dass der Deutsche Bundestag eine Abschaffung des NKR aktiv beschließen wird. Die zwei parlamentarischen Mandatserteilungen in der Vergangenheit haben allerdings auch dazu geführt, dass die Parteien differenzierte Ansichten über die institutionelle Ausgestaltung des Gremiums ausbildeten, auf die sie bei einer Regierungsbeteiligung potentiell zurückgreifen könnten.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

# E. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die vorliegende Studie widmete sich drei unabhängigen Kontrollgremien, die europäische Regierungen beim Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung kontrollieren und beraten: dem niederländischen Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten/Regeldruk, dem deutschen Nationalen Normenkontrollrat und dem britischen Regulatory Policy Committee. Die vergleichende Untersuchung beantwortete die Frage, wie diese drei Räte ihre Regierung dabei unterstützen, Bürokratie abzubauen und Gesetzgebung bürokratieärmer zu gestalten. Sie stellt außerdem dar, inwiefern die drei Räte ihre Rolle innerhalb des Gefüges aus Politik und Ministerialbürokratie im Zeitverlauf festigen konnten und wie stabil sich ihre Aufgaben und Kompetenzen über die Jahre entwickelt haben. Das zweite wesentliche Erkenntnisinteresse lag auf der Herausarbeitung von Erklärungsfaktoren für ihre Arbeitsweise und ihre Institutionalisierung. Methodisch basieren die Erkenntnisse auf der Triangulation von Daten aus Primärquellen, Experteninterviews und Sekundärliteratur, wodurch die Studie eine reiche Sammlung bisher nicht erfasster Informationen zusammenträgt.

Mit dem Ziel, jeden der drei Fälle in der Tiefe zu untersuchen, zu analysieren und zu erklären, nahm die Autorin keine Einschränkungen der betrachteten unabhängigen Variablen vor. Stattdessen wurden die Räte in ihrer Gesamtheit analysiert und alle für ihre Arbeitsweise und Entwicklung wesentlichen Erklärungsfaktoren herausgearbeitet. Im Gegensatz zur bestehenden Literatur über Normenkontrollräte, in der vorwiegend die Mandate und das formale Leistungsspektrum thematisiert werden, bezog die vorliegende Studie deshalb Einflussgrößen auf Makro-, Meso- und Mikroebene ein: kulturelle Variablen werden ebenso betrachtet wie institutionelle und akteurbezogene. Mithilfe der so konzipierten Variablen wurde es möglich, die Effektivität von Normenkontrollräten zu untersuchen, ohne diese auf Makrovariablen wie das ‚Ausmaß an Bürokratiekosten im Regelbestand' oder etwa ‚Vertrauen in das politische System' beziehen zu müssen. Besonders die prozessuale Dimension der abhängigen Variablen Arbeitsweise macht deutlich, dass der Prozess von Kontrolle und Beratung im Vordergrund stand und die vorliegende Untersuchung vielmehr nach der Art und Weise fragte, wie die Räte Einfluss nehmen, als danach, welchen Einfluss sie in ihren jeweiligen politisch-administrativen Systemen tatsächlich haben. Die vorliegende Arbeit erhält ihre Relevanz somit nicht nur im Lichte der aufgeführten wissenschaftlichen Debatten, sondern trägt auch zu einer ver-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tieften empirischen Kenntnis von Gremien bei, die sich zwar einiger Beliebtheit bei den Regierungen europäischer Nationalstaaten erfreuen, über deren Wirken und deren Etablierung bisher aber wenig bekannt war.

## 1. Wie wirken Normenkontrollräte?

Aus Sicht der Verwaltungswissenschaft, aber auch aus Sicht der Praxis schwebt die erste Frage über jeder Beschäftigung mit Institutionen: Was leistet ein Organisationsmodell? Hat man dies einmal festgestellt, sucht die Wissenschaft nach Gelingensbedingungen ebenso wie denjenigen Faktoren, die Organisationen von ihrem Ziel wegführen. Mit Blick auf die Normenkontrollräte und die hier gewonnenen Erkenntnisse, waren diese beiden Fragen ebenfalls leitend. Allerdings stellte die Frage nach der Wirksamkeit besondere Herausforderungen, die vor allem in der Problematik lagen, den Organisationszweck zu definieren und Kausalitäten zu identifizieren. Während es zu kurz gegriffen hätte, die Normenkontrollräte an der Herstellung von Transparenz über Kostenfolgen von Regelungsvorhaben zu messen, stieß der Wunsch, darüber hinausgehende Effektivität zu messen, auf die Herausforderung, dass sich das Erreichen der politischen Ziele Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung nicht zweifelsfrei auf die Arbeit der Normenkontrollräte zurückführen ließ. Um die Wirkung der Räte dennoch nachvollziehen zu können, bediente sich die Arbeit einer prozessualen Konzipierung der abhängigen Variablen Arbeitsweise. Um die Arbeit von Normenkontrollräten zu analysieren, untersuchte die Autorin die Beratungs- und Kontrollleistung der Räte, ihre Interaktionsmuster und die Wege ihrer Einflussnahme und damit die Angebotsseite des Prozesses, an dessen Ende die Umsetzung von Empfehlungen und Forderungen der Räte durch die administrativen und politischen Akteure steht. Die Ergebnisse tragen zum Verständnis grundsätzlicher Wirkmechanismen bei, indem sie diejenigen Faktoren für die Umsetzung von Ratsempfehlungen hervorheben, die bei den Räten selbst zu suchen sind. Die Frage nach der Arbeitsweise der Normenkontrollräte lautete deshalb: Mit welchen Leistungen, auf welche Weise und mit welchem Ziel tragen die Räte dazu bei, dass die Adressaten in Politik und Verwaltung ihre Empfehlungen tatsächlich nutzen und umsetzen? Die Anschlussfrage lautete: Welche Faktoren erklären die Unterschiede zwischen den Räten auf der Variablen der Arbeitsweise? Unter den möglichen Erklärungsvariablen, die im Vorfeld theoretisch herausgearbeitet wurden, haben sich besonders diejenigen des soziologischen und des akteurszentrierten In-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stitutionalismus als prägend erwiesen. Zu konstatieren ist eine große Vielfalt an Erklärungsfaktoren.

Es wurde in der Untersuchung nachgewiesen, dass die Arbeitsweisen weniger vom Mandat beeinflusst werden als von kulturellen, institutionellen und akteurbezogenen Faktoren. Zu den wichtigsten kulturellen Erklärungsfaktoren gehört das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, das sich in einer weniger hierarchischen angelsächsischen Public-Interest-Kultur und einer hierarchischeren kontinentaleuropäischen Rechtsstaatskultur manifestiert. Wo wie in England und unter Einschränkungen auch in den Niederlanden dem Staat zugunsten der Freiheit des Individuums enge ideelle Grenzen gesetzt werden, genießen Bemühungen um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung größeren politischen Rückhalt als in Kulturen wie der deutschen, wo staatlicher Regulierung grundsätzlich ein hoher Wert beigemessen wird. Was sich in den Niederlanden in der starken Resonanz des Parlaments auf Actal/ATR-Stellungnahmen niederschlägt, ist im Vereinigten Königreich der Grund dafür, dass sich die Regierung durch Übertragung eines faktischen Veto-Rechts an das RPC gegen Kritik an ihren Entscheidungen und Zweifeln an deren Zustandekommen absichert. Die seltene Nutzung den NKR-Stellungnahmen im Deutschen Bundestag zeigen dahingegen, dass die regulative Belastung der Unternehmen, der Bürger und der Verwaltung in Deutschland in der politischen Debatte kaum eine Rolle spielen. Als weiterer relevanter kultureller Einflussfaktor haben sich die Werte und Normen wissenschaftlicher Politikberatung erwiesen. In Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden haben sich unterschiedliche Legimitationskriterien für politische Beratung etabliert. Diese entscheiden darüber, dass im Vereinigten Königreich die Besetzung von Politikberatungs- und Kontrollgremien an der Überparteilichkeit, der Fachlichkeit und der „Selbstlosigkeit" der auszuwählenden Experten festgemacht wird, während in Deutschland wie in den Niederlanden die Repräsentation betroffener gesellschaftlicher Bereiche und die politische Ausgewogenheit eines Gremiums für dessen Zusammensetzung verantwortlich sind. Auf die Arbeitsweise der Räte wirken sich diese Rekrutierungsmechanismen insofern aus, als dass nur im Fall von Actal/ATR und NKR ehemalige Politiker dem Rat angehören, die wiederum durch die gemeinsame „Sprache" und ein geteiltes Netzwerk mit den Adressaten einen kommunikativen Vorteil für die persönliche und informelle Ansprache der Regierungs- und Parlamentsakteure besitzen. Exponierte Persönlichkeiten für den Rat gewinnen zu können, ermöglicht zudem eine Besetzung ‚auf Augenhöhe' mit den Regierungsmitgliedern, von der das RPC nicht profitieren kann.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unter den Erklärungsfaktoren, die innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen der Räte zu verorten sind, hat sich die Beziehung zwischen Parlament und Regierung als besonders relevant erwiesen. So lässt sich die politische Zurückhaltung des britischen Unterhauses und des Deutschen Bundestags auch damit erklären, dass dort die Regierungsfraktionen in der Regel in einer starken Beziehung zur Regierung stehen und die Kontrollfunktion des Parlaments im Wesentlichen von der parlamentarischer Opposition wahrgenommen wird („Neuer Dualismus"). In den Niederlanden hingegen ist die Bindung zwischen Regierung und Parlament wesentlich loser. Dies liegt daran, dass Regierungsmitglieder nicht zugleich Mitglieder der Zweiten Kammer sein können, die Fraktionen und Abgeordnete nur über geringe institutionelle Informationsverarbeitungskapazitäten verfügen und Abgeordnete seltener ‚Berufspolitiker' sind als in Deutschland und Großbritannien. Dies führt dazu, dass sich das Parlament gesamthaft als Kontrolleur der Regierung versteht („Neuer Dualismus") und es traditionell auf die Arbeit von Regierungsgremien zurückgreift, um diese Aufgabe besser erfüllen zu können. Beides sind entscheidende Voraussetzungen dafür, dass Actal/ATR-Stellungnahmen im niederländischen Parlament den in der Untersuchung vorgefundenen Widerhall finden. Ein zweiter wichtiger institutioneller Erklärungsfaktor ist die Autorität und Machtbefugnis des Regierungsakteurs, bei dem die Räte angesiedelt sind. In der Untersuchung konnte nachgewiesen werden, dass nicht in allen Modi der Regierungszusammenarbeit eine Ansiedlung des Normenkontrollrats an der Regierungsspitze die gleichen Vorteile bringt. So war im niederländischen System, in dem der Premierminister ein *primus inter pares* ist, die Ansiedlung beim mächtigen Finanzminister hilfreich und ist die Ansiedlung in einem Ministerium nicht nachteilig, da aufgrund des schwach ausgeprägten Ressortprinzips jeder zuständige Minister ein Veto aufgrund der Ratsstellungnahme einlegen kann. In Deutschland ist die Ansiedlung im Kanzleramt aufgrund der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers der Andockung an ein Ministerium deutlich überlegen.

Innerhalb des kulturellen und institutionellen Rahmens konnten in der Untersuchung vor allem zwei Gruppen besonders handlungsleitender individueller Akteure identifiziert werden: die Ratsvorsitzenden und die politisch verantwortlichen Regierungsmitglieder. Den Ratsvorsitzenden konnte ein großer Einfluss auf die Identität der Normenkontrollräte nachgewiesen werden, auf diejenige Dimension der Arbeitsweise also, die das Selbst- und Zielverständnis der Räte erfasst. Die Ratsvorsitzenden prägen den Interpretations- und Gestaltungsspielraum der Räte und haben sich deshalb als wichtige Anknüpfungspunkte erwiesen, wenn die Regierung die Arbeitsweise der Räte zu verändern suchte. Dies war vor allem beim niederländischen

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Actal so, wo alle bisherigen Vorsitzenden den Konflikt mit der Regierung gesucht haben und am Ende nicht mehr nominiert wurden oder unter geänderten Mandatsbedingungen aus eigenem Antrieb zurücktraten. Der langjährige Vorsitzende des RPC hat wesentlich zu verantworten, dass der Rat sich politisch vollkommen zurückhielt und die wissenschaftliche Qualität der Stellungnahmen keine Zweifel an der Legitimität seines Veto-Rechts aufkommen ließ. Erst im Zuge der Brexit-Vorbereitungen gingen die Ansprüche, die Michael Gibbons und seine Mitstreiter zunehmend hörbar formulierten, der britischen Regierung zu weit und sie benannte einen neuen Vorsitzenden. Dem seit Beginn amtierenden Vorsitzenden des NKR konnte ebenfalls ein beträchtlicher Einfluss auf die Ratstätigkeit nachgewiesen werden. Er prägte seit Beginn den „depolitisierten Ansatz", die proaktive Interaktionslogik und die informelle Einflusslogik des deutschen Rats ebenso wie die Nutzung des ‚Schattens der Hierarchie', der die im Vergleich einzigartige Beteiligung der politischen Ebene an Aushandlungen in konkreten Regelsetzungsvorhaben meint. Bei ihm zeigt sich vor allem, dass er von Anfang an um die kulturellen und institutionellen Rahmenbedingungen des NKR wusste und deren Wirkung durch seine Interpretation des Mandats noch verstärkte. Zu den akteurbezogenen Einflussfaktoren gehören auch die politisch verantwortlichen Regierungsmitglieder. Hier zeigte sich in der Untersuchung, dass die Nutzung der Ratsempfehlungen im eigenen Zuständigkeitsbereich oder als Grundlage für die Gestaltung der gemeinsamen Regierungspolitik nicht, wie man vermuten könnte, mit der Parteizugehörigkeit der verantwortlichen Regierungsmitglieder und einer vermeintlichen Präferenz für Regulierung oder Deregulierung in Verbindung gebracht werden kann, sondern dass die persönliche Motivationslage dafür ausschlaggebend zu sein schien, ob Ratsempfehlungen in der Regel berücksichtigt wurden oder nicht.

## 2. Wie institutionalisieren sich Normenkontrollräte?

Die zweite Frage, die sich die Verwaltungswissenschaft bei der Untersuchung von Institutionen stellt, lautet: Was beeinflusst ihre Ausgestaltung? Das zweite Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit lag deshalb auf der Festigung der unabhängigen Beratungs- und Kontrollgremien im jeweils vorherrschenden institutionellen und akteurbezogenen Gefüge. Die forschungsleitende Fragestellung lautete: Welche Faktoren beeinflussen, ob sich die Räte als wirksame Wächter über die bessere Rechtsetzung und einflussreiche Berater für Bürokratieabbau in ihren politisch-administrativen

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kontexten dauerhaft etablieren? Es konnte nachgewiesen werden, dass unabhängige Kontrolle ein Zustand ist, der die Machtverteilung zwischen bestehenden Institutionen und Akteuren verändert und die Institutionalisierung von kontrollierenden Akteuren deshalb eines ihrer wichtigsten Performanzkriterien ist. Unabhängige Kontrolleure wie die Normenkontrollräte bleiben so lange Fremdkörper im administrativen System, bis sie von der Ministerialbürokratie durch *coping strategies* wie formalisierte Einbindung neutralisiert werden können. Die Abstoßung des Kontrolleurs wird angestrebt, wenn keine Neutralisierung stattgefunden hat. Es hat sich somit als zentrales Ziel von Normenkontrollräten herausgestellt, ihre Wirksamkeit einerseits und ihre dauerhafte Etablierung andererseits abzuwägen und erfolgreich auszubalancieren.

Im Rahmen der Untersuchung wurde festgestellt, dass die Ministerialverwaltung als kontrollierte Instanz in allen Fällen die Rolle des Gegenspielers der Normenkontrollräte einnahm. Starke Unterschiede konnten allerdings in der Intensität ihrer Gegenwehr beobachtet werden, die von schwach im Fall der deutschen Ressorts bis zu sehr stark im Fall der niederländischen und britischen Ministerien reichte. Dafür war der Leidensdruck maßgeblich, den die jeweiligen Akteure durch die Existenz der Normenkontrollräte verspürten und der sich in dem Ausmaß an Machtverlust manifestierte, den die Verwaltungen durch die externe Kontrolle erfuhren. Für die Stärke des Machtverlusts konnten zwei Faktoren identifiziert werden, die in der Arbeitsweise der Kontrollgremien zu verorten sind. Zum einen war die Art und Weise entscheidend, wie die Räte interagieren und Einfluss nehmen. So kam dem deutschen NKR zugute, dass er grundsätzlich ‚leise' und ‚mit seiner eigenen Stimme' spricht. Indem er Diskussionspunkte frühzeitig, im direkten Gespräch und in intensiver Zusammenarbeit auch auf politischer Ebene aus dem Weg räumt, ist es für die Erreichung seiner Ziele oft nicht notwendig, durch Öffentlichkeitsarbeit und den Einbezug mächtiger externer Akteure politischen Druck auszuüben. Das konfrontative, einseitige und politische Vorgehen Actals hingegen hat sich auf dessen Institutionalisierung negativ ausgewirkt. Gerade weil Normenkontrollräte aus Sicht der Ministerialverwaltung über eine vergleichsweise ‚schwache' Daseinsberechtigung verfügen und ein grundsätzlich eher ‚unbequemes' Anliegen verfolgen, war im Umgang mit Regierungsakteuren zu erkennen, dass ‚der Ton die Musik macht'. Der zweite Einflussfaktor für das Bedürfnis der Ministerialverwaltung nach Begrenzung des Ratsmandats ist das Ausmaß der Arbeitsbelastung, die eine strenge Kontrolle mit sich bringen kann. Können die Ministerien wie in Deutschland für ihre Kostenfolgenabschätzung auf externe Ressourcen zugreifen oder durch den Rat und sein Sekretariat gewinnbringend unterstützt werden, fällt ihnen die Erfüllung der Kontrollkriterien

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

leichter und können sie mit der Ratskontrolle eher ‚leben'. Der Fall der britischen Ministerialverwaltung im Rahmen der Brexit-Vorbereitungen ab 2016 zeigte deutlich, dass der Widerstand gegen die Kontrolleure steigt, je weniger die Arbeitsebene den damit einhergehenden Aufwand bewerkstelligen kann.

Die Entwicklungshistorie der drei untersuchten Kontrollgremien hat darüber hinaus einen signifikanten Einfluss von Akteuren offengelegt, die die Tätigkeit der Normenkontrollräte unterstützen. Hier sticht besonders die Rolle des niederländischen Parlaments hervor, das sich dem starken Widerstand der Ministerialverwaltung in entscheidenden Situationen vehement entgegenstellte und damit Mandatsbegrenzungen abmilderte. In Großbritannien waren es die Wirtschaftsverbände, die sich zu verschiedenen Gelegenheiten bei der Regierung für eine Beauftragung und Stärkung der Rolle des RPC einsetzten und so die inkrementelle Entwicklung des Rates mit verantworteten. Die EU-Austrittsvorbereitungen haben aber gezeigt, dass der Einfluss dieser „Veto-Spieler" sinkt, je geringer die Relevanz der Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zum Zeitpunkt von Mandatsveränderungen ist. Dass es bisher keine Begrenzungs- oder Terminierungsbestrebungen seitens der deutschen Regierung gab, ist neben der Arbeitsweise des NKR mit großer Wahrscheinlichkeit auch dem Umstand zu verdanken, dass mit dem Deutschen Bundestag ein institutioneller Veto-Spieler existiert, der eine Terminierung oder Veränderung des NKR per Gesetz beschließen müsste. Allerdings hat sich in der Untersuchung ebenfalls herausgestellt, dass die Arbeitsweise des NKR weniger vom Mandat beeinflusst wird als vielmehr das Ergebnis der Mandatsauslegung und Gestaltungsfreiheit der NKR-Mitglieder und seines Vorsitzenden ist. Entsprechend stark ist der Einfluss der Besetzung des Rats auf seine Wirksamkeit und damit einhergehend groß ist die Verantwortung der Regierung, die die Mitglieder auswählt.

In allen drei Fällen kam neben Befürwortern und Gegnern des Wandels auch individuellen Akteuren eine große Bedeutung für die Entwicklung der Räte zu: unter ihnen die langjährige deutsche Bundeskanzlerin, ein starker niederländischer Finanzminister und ein einflussreicher Kabinettschef des britischen Premierministers. Es zeigte sich, dass die Bestrebungen nach Mandatsveränderungen wenig Chancen auf Erfüllung hatten, solange die Räte von mächtigen Akteuren protegiert wurden. Dabei ist die Macht des politisch Verantwortlichen genauso entscheidend gewesen wie seine Bereitschaft, diese Macht zugunsten der Räte einzusetzen. Diese wiederum machte sich weniger an parteipolitischen Präferenzen als an persönlicher Motivation fest und stellte somit keinen berechenbaren Faktor dar.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Besonders deutlich hervorgetreten ist auch die Wirkung begrenzter Mandatszeiträume: Im Vereinigten Königreich, wo jede Regierung Beratungsgremien neu beauftragen muss, wurde das RPC-Mandat häufig an wechselnde politische Prioritäten und Programme angepasst und konnte sich daher nicht stetig entwickeln. In den Niederlanden boten die Mandatsbegrenzungen auf drei bis sechs Jahre in relativ kurzen Abständen Gelegenheiten, die Sinnhaftigkeit und die Durchführung der Kontrolle und Beratung in Frage zu stellen und die Mandate im Lichte von Evaluationsergebnissen nach dem Prinzip ‚trial and error' ständig zu verändern. Ganz anders verhielt es sich beim deutschen NKR, dessen stetige Entwicklung auch darauf zurückzuführen war, dass er mit einem unbefristeten Mandat ausreichend Zeit erhalten hatte, seine Rolle innerhalb des Institutionengefüges zu finden und so zu festigen, dass die kontrollierten Akteure sind an ihn ‚gewöhnen' konnten. Als Ergebnis zeigte sich: Ein begrenztes Mandat wirkt sich negativ auf die Institutionalisierung von Normenkontrollräten aus, da wechselnde politische Programmatik und das grundsätzliche Begrenzungsbestreben der Ministerialverwaltung bei jeder Neubeauftragung die Gelegenheit eröffnen, das Mandat zu verändern.

## 3. Was können die drei Typen leisten?

Aus der Empirie haben sich drei Normenkontrollrats-‚Typen' herauskristallisiert, die die unterschiedlichen Arbeitsweisen der Räte zusammenfassend charakterisieren. Das niederländische Actal-Gremium (der Rat bis 2017) kann als Repräsentant eines Typs angesehen werden, der oft herangezogen wird, um Normenkontrollräte im Allgemeinen zu beschreiben: der „watchdog". Nach dem Verständnis dieser Arbeit zeichnet sich der Ratstyp „Wachhund" dadurch aus, dass es sich lautstark zu Wort meldet, wenn ein Regelungsvorhaben ins Parlament gebracht wird, bei dem die Gesetzesfolgenabschätzung nicht seinen Ansprüchen genügt oder seine Vorschläge für ein Verfahren mit geringeren Folgekosten im inneren Gesetzgebungsverfahren nicht berücksichtigt wurde. Der Rat nimmt Einfluss über den Druck, den er mit seinen öffentlichen Einlassungen ausübt. Im Gegensatz dazu kann das britische RPC als Ratstyp „Torwächter" klassifiziert werden. Mithilfe seines faktischen Veto-Rechts entscheidet der „Torwächter" darüber, ob eine Gesetzesfolgenabschätzung den qualitativen Anforderungen genügt, damit der Regelungsentwurf zu einer Kabinettsentscheidung zugelassen werden kann. Noch bevor ein Regelungsentwurf dem Parlament zugeleitet wird und damit das Licht der Öffentlichkeit erblickt, hat der Rat somit Einfluss auf die

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Güte der Kostenfolgenangaben genommen. Der deutsche NKR repräsentiert mit seiner Arbeitsweise einen dritten identifizierten Ratstypen, den „Kritischen Freund". Dieser präsentiert sich kollegial und wirkt mit Argumenten auf die administrativen und politischen Entscheidungsfinder in der Regierung ein. Seine Empfehlungen bringt er auf informellem Wege noch vor der offiziellen Stellungnahme in das innere Gesetzgebungsverfahren ein.

Da die spezifischen Wirkungsweisen mit dem politisch-administrativen Hintergrund der Räte in der Arbeit schlüssig erklärt werden können, liegen folgende Schlussfolgerung nahe: Für die Wirksamkeit von Normenkontrollräten ist ihr Mandat keine ausreichende Erklärung. Wie entscheidend das Mandat für die Wirksamkeit der Räte ist, unterscheidet sich zwischen den einzelnen Rats-Modellen, die herausgearbeitet wurden. Während der „Torwächter" mit einer Veto-Befugnis ausgestattet wird, auf die er sich ganz zurückziehen kann, stellt für die Effektivität der Modelle „Wachhund" und „Kritischer Freund" das Mandat nur eine notwendige Bedingung dar und der bedeutendere Teil wird von der Interpretation des Mandats durch die maßgeblichen Akteure in und um den Rat beeinflusst. Weiter lässt sich deshalb folgern, dass die Räte sich, um wirksam zu sein, an ihre Voraussetzungen anpassen müssen. In Staaten unterschiedlicher Verwaltungsfamilien ist deshalb keine Angleichung der Kontrollprozesse zu erwarten, sondern stattdessen eine weitergehende Ausdifferenzierung der Normenkontrollräte, die lediglich ihren Ausgangspunkt in einem ähnlichen Mandat hat. Mit den hier gewonnenen Erkenntnissen können Vorhersagen getroffen werden, welches Modell sich vor welchem Hintergrund am besten eignen könnte, sodass die maßgeblichen Akteure auf eine bestimmte Art und Weise der Wirksamkeit hinarbeiten können.

In Verwaltungskulturen mit einem eher gleichberechtigten Verständnis von Staat und Gesellschaft („Public Interest-Kultur") ist ein größerer öffentlicher Druck auf die Regierung zu erwarten, den Empfehlungen eines Gremiums zu folgen, dass sie in ihrer Regulierungstätigkeit kontrolliert und zu begrenzen sucht. Hier schaffen es Ratstypen wie der „Wachhund" und der „Torwächter", ohne ausgeprägte Interaktion mit den kontrollierten Akteuren Wirkung zu entfalten. Wo der Staat nicht nur materielle Bedeutung besitzt, sondern staatliches Handeln als die Gesellschaft regulierende Kraft akzeptiert und sogar gewünscht ist („Rechtsstaatskultur"), erweist sich das Anliegen des Bürokratieabbaus politisch oft als nachrangiger gegenüber Regulierungsinteressen, sodass ein Normenkontrollrat weniger durch öffentlichen Druck als informell und im direkten Gespräch wirken muss („Kritischer Freund"). In Systemen, wo das Parlament mitsamt den Regierungsfraktionen sich als Kontrolleur der Regierung versteht und verhält („Alter Dualis-

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mus"), besteht darüber hinaus die Möglichkeit zu einer engen Zusammenarbeit des Kontrollgremiums mit den Parlamentsabgeordneten, sodass im Parlament eine politische Kosten-Nutzen-Abwägung stattfindet und Regierungsentwürfe auf der Basis der Ratsstellungnahmen Veränderungen erfahren. Hier kann der Rat mit dem einseitig-konfrontativen Verhalten eines „Wachhunds" durchaus erfolgreich sein.

Allerdings wurden in der vorliegenden Arbeit auch die Grenzen der Modelle aufgezeigt. Mit der Frage, wie gefestigt die Räte mit Mandat und Tätigkeiten sind, wurde der Arbeitsweise eine wichtige Komponente anheimgestellt, um die Leistungsfähigkeit der Normenkontrollräte zu bewerten. Während die drei untersuchten Räte auf spezifische Weisen Einfluss auf Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung nehmen, konnten sie ihre eigene Rolle über die Zeit aber nur in ganz unterschiedlichem Maße festigen. Es hat sich gezeigt, dass das einseitig-konfrontative Verhalten des „Wachhunds" Actal gegenüber der Regierung eine starke Ablehnung und damit ausgeprägte Begrenzungs- und Terminierungsversuche seitens der Regierungsakteure hervorrief. Der kurzfristige Erfolg durch die politische Instrumentalisierung der eigenen Kontrolltätigkeit scheint nicht mit einer längerfristigen Beteiligung am politischen Prozess vereinbar zu sein und unterminiert daher auf lange Sicht eine institutionelle Regierungskontrolle. Das Modell des „Wachhunds" hat sich als am wenigsten nachhaltig erwiesen und kann deshalb zur Übernahme nicht empfohlen werden. Vielmehr sollte in einem System, in dem die Besetzungskriterien den persönlichen Zugang zu Regierungsakteuren zulässt („Repräsentativität als Legitimationskriterium"), die Nähe genutzt werden, um ein partnerschaftliches Miteinander mit Regierungsakteuren aufzubauen und zuallererst auf informellem Wege eine Einigung zu suchen. Wenn die Voraussetzungen da sind, kann eine politische Auseinandersetzung immer noch stattfinden (viertes Modell des „Konkurrierenden Partners"). Im Gegensatz zum „Kritischen Freund" läuft der „Konkurrierende Partner" allerdings Gefahr, kein gefestigtes Vertrauensverhältnis aufzubauen und langfristig in Legitimationsschwierigkeiten zu geraten.

Die Einschränkungen, mit denen das Modell des „Torwächters" betrachtet werden muss, sind nicht offensichtlich. Entscheidend sind zunächst die Kriterien, auf denen das Veto-Recht des Kontrollrats fußt. Das RPC begann mit einem „Gesamteindruck von der Gesetzesfolgenabschätzung" mit Kriterien wie Konsistenz und Verhältnismäßigkeit und fand sich 2018 mit der Möglichkeit wieder, das Nachbessern der Berechnung nur bei Kostenfolgen höher als fünf Millionen Pfund einfordern zu können. Darüber hinaus erfährt die Wirksamkeit des „Torwächters" Grenzen, wenn die korrigierten Angaben keine Konsequenzen haben. Weil die Regelungsentwürfe selbst nie

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Gegenstand des Veto-Befugnisses des RPC waren, war erst die Verknüpfung der Kostenfolgenberechnung in einzelnen Regelungsentwürfen mit einem globalen Abbauziel dazu geeignet, wirkliche Kosteneinsparungen zu verursachen. Da ein Normenkontrollrat mit Veto-Recht zum Gesetzentwurf schwer vorstellbar ist, stellt ein allgemeines prozentuales oder ausgleichendes Abbauziel eine Vorbedingung der Effektivität des „Torwächter"-Modells dar.

Die Grenzen des Modells des „Kritischen Freunds" sind hingegen klar in seiner Wirksamkeit zu erkennen. Ohne die Möglichkeiten, die Gesetzesfolgen eines Regelungsentwurfs als unzureichend abzulehnen oder politischen Druck auf die Regierungsakteure aufzubauen, bleibt der „Kritische Freund" formal ein ‚zahnloser Tiger'. Seine Einflusshebel sind stattdessen mühsam erarbeitetes Vertrauen und direkter Zugang zu den politisch Verantwortlichen. Der Erfolg des „Kritischen Freunds" setzt ebenso wie beim „Torwächter" den politischen Willen der Regierung voraus, der sich zusätzlich in einer komfortablen Ressourcenausstattung des Rates zeigen muss. Egal ob eine Regierung mit dem Veto-Recht des „Torwächters" ihre Gestaltungsfreiheit formal einschränkt oder sie bereit ist, den Argumenten des „Kritischen Freundes" zu folgen und in Einzelfällen entsprechend zu reagieren, ist der Wunsch notwendig, tatsächlich etwas für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung leisten zu wollen.

Die Möglichkeiten aller drei Ratsmodelle bestehen hingegen ohne politische Vorbedingungen. Unabhängig davon, ob der Transparenz über Gesetzesfolgen reduzierte Kosten folgen oder der Nutzen in einem anderen Lichte bewertet wird, stiftet sie nach der Erfahrung aller Beteiligten genügend Mehrwert, um ein Kontrollverfahren zu rechtfertigen, das sich aus kritischer Perspektive selbst als ‚bürokratisch' bezeichnen ließe. Als formal am Gesetzgebungsprozess beteiligte Akteure haben sie jederzeit zumindest die Chance, den Blick auf unbeachtete Gesetzesfolgen zu lenken und bei den entscheidenden Akteuren auch unabsichtliche Wissenslücken zu schließen.

## 4. Handlungsempfehlungen

Verdichtet und pointiert kommt die Autorin zu den nachfolgenden Erkenntnissen, die als Antworten auf sieben Fragen an die Arbeit dargestellt werden. Als Handlungsempfehlungen richten sie sich an Praktiker in Normenkontrollräten, an sie beauftragende Regierungen und Parlamente ebenso wie an interessierte Förderer der Politikziele Bürokratieabbau und bessere

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rechtsetzung im Kontext von Bundesländern, Staaten und supranationalen Organisationen.

(1) Was sind die Voraussetzungen, dass Normenkontrollräte die Gesetzgebung verbessern und Bürokratie reduzieren?

Normenkontrollräte haben grundsätzlich lediglich die Aufgabe, die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung in den Regelungsentwürfen der Regierungsakteure zu überprüfen. Damit die Folgekosten aus Regulierungsaktivitäten tatsächlich sinken, muss den Beurteilungen durch die Normenkontrollräte etwas folgen: entweder wird das konkrete Regulierungsvorhaben zu einer kostengünstigeren Alternative hin verändert oder es muss ein Ausgleich an anderer Stelle stattfinden. Solche pauschalen Einsparvorhaben funktionieren als prozentuales Abbauziel von einem zu erhebenden Kostenstand (unter Einrechnung der neu hinzukommenden Kosten) oder als Ausgleichsziele wie One-in-one-out oder One-in-two-out. Weil die Ministerien dadurch in ihrer Gestaltungsfreiheit eingeschränkt werden, reicht nach den Erkenntnissen dieser Studie die Transparenz in Form von öffentlichen Stellungnahmen nicht aus, um ihr Verhalten zu lenken. Die Räte benötigen einen wirkungsvollen Sanktionsmechanismus. Dieser kann formell oder informell ausgestaltet sein – also auch als „Schatten der Hierarchie" durch Beteiligung der politischen Ebene wirken.

(2) Unter welchen Voraussetzungen können Normenkontrollräte ihre Aufgabe auf Dauer wirksam erfüllen?

Die Untersuchung der Entwicklungsgeschichte der Normenkontrollräte hat eindeutig gezeigt: Unabhängige Kontrolle ist nie ein stabiler Zustand; wirksame Kontrollräte befinden sich in dauerhafter Existenzgefahr. Da das Ermahnen und Korrigieren der Regierung die wichtigste Aufgabe dieser Gremien ist, gehört auch die Ablehnung durch die Regierungsakteure zu ihrem Dasein dazu. Damit die Räte auf Dauer weder neutralisiert noch abgestoßen werden, haben sich drei Dinge als wichtig erwiesen: Die Räte sollten die politischen Kosten ihrer Kontrolle so gering wie möglich halten. Sie müssen die Grenzen ihrer Einflussnahme (an)erkennen, um nicht selbst begrenzt zu werden. Hilfreich sind darüber hinaus ein breites Unterstützungs- und Dienstleistungsangebot für die politikformulierenden Referate in den Ministerien ebenso wie einflussreiche Unterstützer für die Kontrollräte.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(3) Welche Empfehlungen kann man für künftige Mandatierungen oder Neumandatierungen geben?

Grundsätzlich gilt: Mandate begrenzen eher die Einflusshebel als dass sie sie konstituieren. Bei der Mandatierung sollte also primär darauf geachtet werden, Handlungsoptionen nicht unnötig einzuschränken. Als folgenreichste Begrenzung haben sich Terminierung und Evaluierungspflicht erwiesen, da sie den Regierungsakteuren (meist der Ministerialbürokratie) Angriffspunkte für ihre natürlichen Begrenzungswünsche bieten und die Räte es bei wiederholten Veränderungen im Mandat schwer haben, Routinen zu verankern, Wissen zu vermitteln und Vertrauen aufzubauen. Um die politischen Kosten so gering wie möglich zu halten und trotzdem einen Beitrag durch den Normenkontrollrat zu ermöglichen, sollte der Ex-ante-Prüfprozess so gestaltet werden, dass Empfehlungen und Feedback in einem frühen Stadium des Politikformulierungsprozesses mit Kontrolle in einem späteren Stadium kombiniert werden.

(4) Hat sich einer der Räte in Arbeitsweise und Institutionalisierung als überlegen erwiesen?

Zunächst konnte gezeigt werden, dass jedes Modell innerhalb seines politischen und administrativen Kontextes effektiv ist. Einschränkend ist dann jedoch sichtbar geworden: Das „Wachhund"-Modell mit seiner einseitig-konfrontativen Interaktionslogik hat sich als am wenigsten nachhaltig erwiesen. Nicht umsonst verfolgt das Actal-Nachfolgegremium ATR einen kooperativeren Ansatz mit früherer Beratung und öffentlicher Zurückhaltung. Mit Blick auf die formalen Befugnisse der Räte hat sich gezeigt, dass förmliche Stellungnahmen ohne Sanktionierungsmöglichkeit bei den Regierungsakteuren nicht zum gewünschten Umdenken führen. Die Mandate von NKR und Actal/ATR reichen alleine nicht aus, um Prüf-Ergebnisse durchzusetzen. Der „Torwächter" RPC hat hier das stärkste Mandat und ist den anderen daher formal überlegen. Der NKR konnte sich am konstantesten fortentwickeln, was zu einem großen Teil seiner proaktiv-kollaborativen Arbeitsweise zuzuschreiben ist.

(5) Bieten sich die drei herausgearbeiteten Modelle für die Übernahme in anderen Ländern an?

Die herausgearbeiteten Modelle „Wachhund", „Torwächter" und „Kritischer Freund" sind stark kulturdeterminiert. Ihre Unterschiede beruhen weniger auf den Mandaten als auf den kulturellen, institutionellen und politischen Rahmen, in denen sie tätig sind. Am leichtesten fällt die Aussage, dass das britische „Torwächter"-Modell für andere Länder mit Public Interest-Kultur

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Ein-Parteien-Regierungen geeignet ist. Der „Kritische Freund" benötigt für seine Wirkungsweise keine besondere öffentliche Unterstützung, kann jedoch mit ihr leben, solange eine politische Instrumentalisierung durch das Parlament ausbleibt. Wo die Politikberatungskultur eine Besetzung mit Mitgliedern zulässt, die ‚die gleiche Sprache sprechen' wie die politischen Entscheider, sollte eine proaktiv-kollaborative Arbeitsweise versucht werden.

(6) Findet „Kulturwandel" statt, wenn die Arbeitsweise der Räte kulturdeterminiert ist?

Oft wird es als Ziel von Normenkontrollräten beschrieben, in der Ministerialbürokratie einen langfristigen Kulturwandel hin zu einer stärkeren Beachtung der Kosten von Regulierung zu bewirken. Nicht nur ließ sich in der unternommenen Untersuchung nirgends ein nennenswerter Kulturwandel feststellen, sondern zeigte sich sogar, dass die niederländische Regierung dieses Ziel bereits 2011 offiziell aufgeben musste und dass der NKR mit seinem Ansinnen „Erst die Inhalte, dann die Paragrafen" an die Grenzen einer auf gesetzliche Regulierung ausgerichteten Ministerialverwaltung stößt. Stattdessen sehen wir, dass Normenkontrollräte sich von einem gemeinsamen Ursprungsmodell wegbewegen und beträchtlich ausdifferenzieren. Daran, dass Normenkontrollräte ‚Stachel im Fleische' der Regierung sein müssen, scheint sich so schnell also nichts zu ändern.

## 5. Beitrag und Forschungsdesiderate

Dem skandinavischen Ansatz folgend, die Erklärungsansätze verschiedener neo-institutionalistische Theoriestränge miteinander zu kombinieren, wurden Erklärungsfaktoren aus soziologisch-kulturellen Rahmenbedingungen, aus dem institutionellen und formal-rechtlichen Handlungsrahmen, den Akteursinteressen und Akteurskonstellationen untersucht. In der Überzeugung, dass „die Analyse von Strukturen […] ohne Bezug auf Akteure genauso defizitär [bleibt] wie die Analyse von Akteurshandeln ohne Bezug auf Strukturen" (Mayntz und Scharpf 1995, S. 46) suchte die Arbeit die analytische Dichotomie zwischen Institutionen und Akteuren zu überwinden und einen verengten Blick auf institutionelle oder akteurbezogene Erklärungsfaktoren zu vermeiden. Abgeleitet aus dem soziologischen, dem historischen, dem Rational Choice und dem akteurszentrierten Institutionalismus ebenso wie aus der Theorie des graduellen Institutionenwandels konnte eine Vielzahl an Faktoren als einflussreich identifiziert werden. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht sind vor allem die verwaltungskulturellen Variablen

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

interessant, denen in der Untersuchung echte Erklärungskraft nachgewiesen werden konnte: zum einen das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, dass sich in der angelsächsischen Public-Interest und der kontinentaleuropäischen Rechtsstaatskultur manifestiert und das Auswirkungen auf die politische Relevanz der Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zeigte. Zum Zweiten erwiesen sich Verwaltungsaufbau und Staatsorganisation als relevant, da das Ausmaß an (De)Zentralisierung der öffentlichen Verwaltung und das Verhältnis von zentralstaatlicher und subnational-dezentraler bzw. kommunaler Selbstverwaltung das Leistungsspektrum der Räte beeinflusste. Zum Dritten wurde der Einfluss einer geschlossen-intransparenten bzw. offenen Gesetzgebungskultur auf die proaktiv-informelle bzw. einseitige Interaktionslogik der Räte erkennbar. Viertens ist das Selbstverständnis der Ministerialverwaltung als prägend für die Identität und Interaktionslogik der Räte identifiziert worden, da diese versuchen, sich komplementär aufzustellen. Im Sinne der Vergleichenden Verwaltungswissenschaft ist es deshalb als vordringliches Verdienst der Arbeit anzusehen, die Erklärungskraft vor allem verwaltungskultureller und politisch-institutioneller Variablen nachzuweisen. Gerade in der Gegenüberstellung mit dem formal-rechtlichen Handlungsrahmen des Mandats ist die Bedeutung, die den unterschiedlichen Verwaltungstraditionen und politischen Systemen der drei Untersuchungsländer zukommt, aufschlussreich. Es konnte so festgestellt werden, dass die Arbeitsweise und damit auch die Institutionalisierung von Normenkontrollräten kulturdeterminiert sind. Für die Praxis wurde daraus erkennbar, dass ein Gremium wie der Normenkontrollrat zu den politisch-strukturellen und verwaltungstraditionellen Rahmengegebenheiten passen muss, damit er in seinem Umfeld dauerhaft und effektiv tätig sein kann.

Wünschenswert wäre, die verwaltungskulturelle Untersuchung auf weitere Gremientypen auszudehnen und dabei deutlich zwischen Kontroll- und Beratungsgremien zu unterscheiden. So generierte man zwei aussagekräftige Kontrollgruppen, mit denen man die hier gewonnenen Erkenntnisse über die spezifischen Voraussetzungen der Beratungstätigkeit auf der einen und der Kontrolltätigkeit auf der anderen Seite anreichern könnte. Interessant wäre zum Beispiel die Fragestellung, ob Systeme mit starken konkurrenzdemokratischen Elementen eine andere Beratungslandschaft ausbilden als Konkordanzdemokratien. Ebenso könnte man der Frage nachgehen, inwiefern Kontrolleure mit einem Selbstverständnis, das dem der kontrollierten Ministerialverwaltung ähnlich ist, andere Interaktionsmuster entwickeln als die Normenkontrollräte, für die ein gegensätzliches Selbstverständnis identifiziert wurde. Für beide Faktoren konnte in der vorliegenden Untersuchung ein Einfluss festgestellt werden, dessen weitere Überprüfung lohnend erscheint.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das zweite wichtige Resultat der vorliegenden Arbeit ist, dass sie die zu konstatierende ‚Akteurslücke' in der Forschung zu unabhängigen Beratungs- und Kontrollgremien schließt. Mit der Untersuchung der Arbeitsweise stellt sie die informell-strategischen Handlungspraktiken von Normenkontrollräten bei der Umsetzung ihrer Mandate ins Zentrum des Erkenntnisinteresses. Der Ansatz, der auch die Handlungs- und Interaktionsorientierungen individueller Akteure in den Blick nahm, erwies sich als erfolgreich, um die – in der bisherigen Forschung vernachlässigten – informellen Prozesse der Beratung und Einflussnahme, die von den Räten ausgehen, weiter in den Blick der wissenschaftlichen Forschung zu rücken. Die Anlehnung an die methodisch-konzeptionelle Herangehensweise des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995) eignete sich, um die Kommunikations- und Interaktionsprozesse, die die Umsetzung der Empfehlungen der Normenkontrollräte zum Ziel haben, stärker zu beleuchten und damit die Handlungswirklichkeit der beteiligten Akteure vollständig zu entschlüsseln.

So konnte die Untersuchung zum ersten Mal nachweisen, dass mit der Arbeitsweise der Normenkontrollräte sowohl die Umsetzung ihrer Empfehlungen als auch ihre dauerhafte Etablierung zusammenhängen. Wie gezeigt wurde, sind die Räte in der Lage, die Nutzung ihrer Beratungs- und Kontrollleistung durch die adressierten Akteure zu beeinflussen, indem sie ihre Beratungsinhalte adressatengerecht auswählen, erarbeiten und kommunizieren. Als zuträglich für ihre Institutionalisierung hat sich erwiesen, wenn die Räte auf eine Weise interagieren und Einfluss nehmen, die den Machtverlust für die kontrollierten Akteure möglichst wenig sichtbar werden lässt. Ergänzend ist es hilfreich, wenn der mit der Kontrolle verbundene Mehraufwand so weit wie möglich ausgeglichen werden kann. Dennoch ist durch die Arbeit deutlich geworden, dass ein unabhängiges Gremium, das die Regierung kontrolliert, niemals zu einem unumstößlichen Bestandteil des politisch-administrativen Systems werden wird. Insofern kann die Autorin dem langjährigen Vorsitzenden des britischen Rats, Michael Gibbons CBE, nur Recht geben, wenn er sagt: "I don't regard independent scrutiny as in any sense a steady state. It's an unnatural state. It's not normal for government ministers or indeed people in charge of any organisation to enjoy it and seek out scrutiny and criticism even if it is done sensitively and constructively." Insgesamt hat sich gezeigt, dass Normenkontrollräte dann dauerhaft und effektiv zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung beitragen, wenn sie politisch gewollt sind und sie als Akteure ihre kulturellen und institutionellen Rahmenbedingungen zu nutzen wissen.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

# Literaturverzeichnis


Actal (2007): Annual Report 2006. Den Haag.

Actal (2008): Annual Report 2007 and Programme of Work 2008. Den Haag.

Actal (2009a): Institutions for Better Regulation. The Dutch Approach.

Actal (2009b): Vision 2009 und Annual Report 2008. Den Haag.

Actal (2012a): Annual Report 2011. Less regulatory burden. More power. Den Haag.

Actal (2012b): Less bureaucracy More societal impact. Recommendations for the Cabinet based on the first audit of regulatory burden.

Actal (2012c): Rules at work. Sector scan for logistics. Opinion on reduction of regulatory burden in the logistics sector.

Actal (2017): Annual Report 2016. From reduced regulatory burden to better regulation.

Baldwin, Robert (2007): Better Regulation. Tensions aboard the Enterprise. In: Stephen Weatherill (Hg.): Better Regulation. Oxford, Portland Or.: Hart Pub. (Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law, v. 6), S. 27–47.

Bendix, Reinhard (1956): Work and authority in industry. Managerial ideologies in the course of industrialization. New York: John Wiley.

Berenschot (2007): Evaluatie Adviescollege Administratieve Lasten (Actal). 2003-06. Utrecht.

Berenschot (2015): Evaluatie Actal. Opdrachtgever Actal.

Beyme, Klaus v. (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Brady, Henry E.; Collier, David; Seawright, Jason (2004): Sources of Leverage in Causal Inference. Toward an Alternative View of Methodology. In: Henry E. Brady und David Collier (Hg.): Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

Brunsson, Nils (1989): The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations. Chichester: Wiley.

Cabinet Office (2019): Public Bodies. 2018-19.

Christensen, Tom; Lægreid, Per (2001): A Transformative Perspective on Administrative Reforms. In: Tom Christensen und Per Lægreid (Hg.): New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice. Aldershot: Ashgate, S. 13–39.

Christensen, Tom; Lægreid, Per (2004): Public Administration Research in Norway. Organization Theory, Institutionalism and Empirical Studies in a Democratic Context. In: *Public Administration* 82 (3), S. 679–690.

Commissie Administratieve Lasten (1999): Regels zonder overslag. minder, eenvoudiger, sneller. eindrapport. Den Haag.

Czerwick, Edwin (2011): Funktionale Politikberatung. Vorüberlegungen zu einer politikwissenschaftlichen Theorie der Politikberatung. In: *Zeitschrift für Politikberatung* 4 (4), S. 145–184.


https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Dagg, Joop (2008): "Balkenende gaat het niet halen". In: *Actueel, Verbandsmagazin MKB Netherlands*, 04.09.2008. Online verfügbar unter https://www.mkb.nl/sites/default/files/downloadables_vno/7855_0.pdf, zuletzt geprüft am 29.4.19.

Davies, Huw T. O.; Smith, Peter C.; Nutley, Sandra M. (1999): What works? Evidence-based policy and practice in public services. In: *Public Money & Management* 19 (1), S. 3–5.

Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2017): Better Regulation Framework. Interim Guidance.

Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2018a): Business Impact Target. Final report for the 2015-17 Parliament. HC 300.

Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2018b): Better Regulation Framework. Guidance.

Department for Business, Innovation and Skills (2013): Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. Hg. v. Government of the United Kingdom. Department for Business, Innovation and Skills of the Government of the United Kingdom.

Derlien, Hans-Ulrich (1981): Bürokratie. In: Paul Gert von Beckerath, Peter Sauermann und Günter Wiswede (Hg.): Handwörterbuch der Betriebspsychologie und Betriebssoziologie. Stuttgart: Enke, S. 132–136.

Derlien, Hans-Ulrich; Böhme, Doris; Heindl, Markus (2011): Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Die Bundesregierung (2006): Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006. Online verfügbar unter https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/449962/ff1d2b787b306b16042315464aa50ff7/programm-fuer-buerokratieabbau-und-bessere-rechtsetzung994101-data.pdf?download=1, zuletzt geprüft am 10.10.2019.

Die Bundesregierung (2012): Grundstein für besseres Recht. Fünf Jahre Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Bericht der Bundesregierung 2011 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.

Dietzel, Gottfried (1978): Sachverständigenräte als neue Staatsorgane? Zur Kontroverse um Rechtstellung und verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Sachverständigenrats zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung. In: *Der Staat* 17 (4), S. 582–590.

DiMaggio, Paul J. (1998): The New Instititutionalisms. Avenues of Collaboration. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 154 (4), S. 696–705.

Dowding, Keith; King, Desmond (Hg.) (1995): Preferences, Institutions, and Rational Choice. Oxford: Clarendon Press.

Dunlop, Claire A.; Maggetti, Martino; Radaelli, C. M.; Russel, Duncan (2012): The many uses of regulatory impact assessment. A meta-analysis of EU and UK cases. In: *Regulation & Governance* 6 (1), S. 23–45.

Edeling, Thomas (1999): Einführung. Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie. In: Thomas Edeling, Werner Jann und Dieter Wagner (Hg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie. Opladen: Beck, S. 7–15.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Eisen, Andreas (1996): Institutionenbildung und institutioneller Wandel im Transformationsprozess. Theoretische Notwendigkeiten und methodologische Konsequenzen einer Verknüpfung struktureller und kultureller Aspekte des institutionellen Wandels. In: Andreas Eisen und Hellmut Wollmann (Hg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen: Leske + Budrich (KSPW Transformationsprozesse, 14), S. 33–61.

Ernst, Tobias; Koop, Alexander (2006): Bürokratiekostenmessung in Deutschland. Das Standard-Kosten-Modell und der Normenkontrollrat. Dokumentation einer Veranstaltungsreihe der Bertelsmann Stiftung. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 21 (2), S. 179–187.

Ewer, Wolfgang (2018): Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen. Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat.

Farrow, Scott; Copeland, Curtis (2003): Evaluating central regulatory institutions. Paper presented to the OECD Expert Meeting on Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Policies. OECD. Paris.

FDP (2005): Arbeit hat Vorfahrt. Deutschlandprogramm 2005. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2005.

Francesco, Fabrizio de; Radaelli, C. M.; Troeger, Vera E. (2012): Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment. In: *Journal of European Public Policy* 19 (4), S. 491–511.

Frick, Frank (2005): Moderne Regulierung in den Bundesländern. Findings. Präsentation beim workshop "Moderne Regulierung in den Bundesländern" am 13.1.2005, Berlin.

Frick, Frank; Ernst, Tobias (2006): Der Normenkontrollrat und sein Vorbild Actal. Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Eine Analyse der Bertelsmann-Stiftung.

Fritsch, Oliver; Kamkhaji, Jonathan C.; Radaelli, C. M. (2017): Explaining the content of impact assessment in the United Kingdom. Learning across time, sectors, and departments. In: *Regulation & Governance* 11 (4), S. 325–342.

Fromm, Jens; Welzel, Christian; Nentwig, Lutz; Weber, Mike (2015): E-Government in Deutschland. Vom Abstieg zum Aufstieg. ÖFIT-Whitepaper auf der Grundlage des Gutachtens "Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung" im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrat. Hg. v. Kompetenzzentrum Öffentliche IT und Nationaler Normenkontrollrat. Berlin.

Gerring, John (2007): Case Study Research. Principles and Practice. Cambridge: Cambridge University Press.

Gibbons, Michael; Parker, David (2012): Impact assessments and better regulation: the role of the UK's Regulatory Policy Committee. In: *Public Money & Management* 32 (4), S. 257–264.

Gibbons, Michael; Parker, David (2013): New development. Recent changes to the UK's regulatory process. In: *Public Money & Management* 33 (6), S. 453–457.

Gieryn, Thomas F. (1983): Boundary work and the demarcation of science from nonscience. Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists. In: *American Sociological Review* 48 (6), S. 781–795.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Gieryn, Thomas F. (1995): Boundaries of science Handbook of Science and Technology Studies Thousand Oaks. In: Sheila Jasanoff (Hg.): Handbook of Science and Technology Studies. Handbook of Science: Sage, S. 393–443.

Gieryn, Thomas F. (1999): Cultural Boundaries of Science. Credibility on the Line. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Glaser, Barney; Strauss, Anselm L. (1967): The Discovery of Grounded Theory. Strategies for qualitative research. Chicago: Aldine.

Government of the United Kingdom (2018): Public Bodies. Guidance. unter: www.gov.uk/guidance/public-bodies-reform (abgerufen am 8.4.2019).

Greif, A.; Laitin, D. D. (2004): A Theory of Endogenous Institutional Change. In: *American Political Science Review* 98 (04), S. 633–652.

Gröhe, Hermann; Naundorf, Stephan (2009): Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Eckpunkte, Erfahrungen und Perspektiven. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 24 (4), 367-382.

Halffman, Willem (2005): Science-policy boundaries. National styles? In: *Science and Public Policy* 32 (6), S. 457–467.

Hall, Peter A. (1986): Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France. New York: Oxford University Press.

Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* 44 (5), S. 936–957.

Hampton, Philip (2005): Reducing administrative burdens. Effective inspection and enforcement. Hg. v. HM Treasury.

Heintzen, Markus (2006): Normenkontrollrat. Der Koalitionsvertrag als Wegweiser zu besserer Rechtsetzung und weniger Bürokratie. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 39 (7), S. 235–236.

Hertin, Julia; Jacob, Klaus; Pesch, Udo; Pacchi, Carolina (2009a): The production and use of knowledge in regulatory impact assessment. An empirical analysis. In: *Forest Policy and Economics* 11, S. 413–421.

Hertin, Julia; Turnpenny, John; Jordan, Andrew; Nilsson, Mans; Russel, Duncan; Nykvist, Björn (2009b): Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process. In: *Environment and Planning* 41 (5), S. 1185–1200.

HM Treasury (2003): The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government. Treasury Guidance.

HM Treasury (2018): The Green Book. Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation. 2. Auflage.

Hoffmann-Riem, Christa (1980): Die Sozialforschung einer interpretativen Soziologie. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 32, S. 339–372.

Hoppe, Robert (2005): Rethinking the science-policy-nexus. From knowledge-utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. In: *Poiesis & Praxis* 3 (3), S. 199–215.

Ismayr, Wolfgang (2009): Das politische System Deutschlands. In: Wolfgang Ismayr, Jörg Bohnefeld und Stephan Fischer (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., aktualisierte und überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag, S. 515–566.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Jann, Werner (1997): Public Management Reform in Germany. A revolution without a theory? In: Walter J. M. Kickert (Hg.): Public management and administrative reform in Western Europe. Cheltenham, UK: Edward Elgar, S. 81–100.

Jann, Werner (2005): Bürokratieabbau. Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte. In: *Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 85 (10), S. 627–631.

Jann, Werner (2006): Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft. Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 37, S. 121–148.

Jann, Werner; Jantz, Bastian (2008): Bürokratiekostenmessung in Deutschland. Eine erste Bewertung des Programms "Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" der Großen Koalition. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, S. 51–68.

Jann, Werner; Wegrich, Kai (2008): Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. In: *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1 (1), S. 49–72, zuletzt geprüft am 16.04.2015.

Janowski, P.; Peterlongo, G.; Juhlin M. (2011): Comparative Study on the Purpose, Scope, and Procedures of Impact Assessments Carried out in the Member States of the EU. Brüssel.

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

Jantz, Bastian; Veit, Sylvia (2011): Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung. In: Bernhard Blanke (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4., aktualisierte und erg. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 126–135.

Jasanoff, Sheila (1990): The Fifth Branch. Science Adviser als Policy-Makers. Cambridge: Harvard University Press.

Jasanoff, Sheila (2005): Designs on nature. Science and democracy in Europe and the United States. Princeton, N.J., Woodstock: Princeton University Press.

Jasanoff, Sheila (2011): Quality control and peer review in advisory science. In: Justus Lentsch und Peter Weingart (Hg.): The politics of scientific advice. Institutional design for quality assurance. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 19–35.

Johnson, Nevil (2000): State and Society in Britain. Some Contrasts with German Experience. In: Hellmut Wollmann und Eckhard Schröter (Hg.): Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Key traditions and trends of modernisation. Aldershot: Ashgate, S. 27–46.

Jung, Arlena; Korinek, Rebecca-Lea; Straßheim, Holger (2014): Embedded expertise: a conceptual framework for reconstructing knowledge orders, their transformation and local specificities. In: *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 27 (4), S. 398–419.

Karpen, Ulrich; Breutz, Iris; Nünke, Anja (2008): Gesetzescheck. Gesetzgebung der Großen Koalition in der ersten Hälfte der Legislaturperiode des 16. Deutschen Bundestages 2005-2007. Hg. v. Fachhochschule des Mittelstands.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kay, Ronny (2008): Bürokratieabbau in den Niederlanden. Quantitative Verfahren zur Bewertung bürokratischer Lasten. Eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der regierungspolitischen Agenda zur Reduzierung der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam (Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft, 3).

Kingdom, John (2014): United Kingdom. In: J. A. Chandler (Hg.): Comparative public administration. Second editon. Milton Park, Abingdon, Oxon, New York: Routledge, S. 7–34.

Knippenberg, Eric (2002): De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Erste Kammer en de Bundesrat. Den Haag.

König, Klaus (1981): Die verwaltungswissenschaftliche Ausbildung in Europa. In: *Konstanzer Blätter für Hochschulfragen* 4 (3), 49 ff.

Korinek, Rebecca-Lea; Veit, Sylvia (2013): Wissenschaftliche Politikberatung als Grenzarbeit. Ein Konzept zur Analyse institutionalisierter Beratungsformen in Politikfeldern. In: *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 6 (Sonderheft 2013), S. 261–284.

KplusV (2010): Evaluatie Actal 2007-2010. Opdrachtgever Actal. Arnhem.

Kromrey, Helmut; Roose, Jochen; Strübing, Jörg (2016): Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung mit Annotationen aus qualitativ-interpretativer Perspektive. 13. Aufl. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbh.

Kropp, Sabine; Kuhlmann, Sabine (Hg.) (2014): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung. Verlag Barbara Budrich: Opladen (dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management).

Kuhlmann, Sabine (2003): Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung. Opladen: Leske + Budrich (Stadtforschung aktuell, 94).

Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Imprint: Springer VS (Grundwissen Politik, 51).

Kwink Groep (2016): Kwaliteit en impact van de adviezen van Actal.

Ladner, Andreas; Keuffer, Nicolas; Baldersheim, Harald (2015): Local Autonomy Index for European countries (1990-2014). Release 1.0. Hg. v. European Commission. Brussels.

Lamnek, Siegfried; Krell, Claudia (2016): Qualitative Sozialforschung. 6. überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz.

Lepsius, M. Rainer (1995): Institutionenanalyse und Institutionenpolitik. In: Brigitta Nedelmann (Hg.): Politische Institutionen im Wandel. Opladen: VS Verl. für Sozialwiss (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 35), S. 392–403.

Lepszy, Norbert; Wilp, Markus (2009): Das politische System der Niederlande. In: Wolfgang Ismayr, Jörg Bohnefeld und Stephan Fischer (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., aktualisierte und überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag, S. 405–450.

Levi, Margaret (2008): Reconsiderations of Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: Mark I. Lichbach und Alan S. Zuckerman (Hg.): Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure. 2. Aufl. New York: Cambridge University Press, S. 117–133.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Lijphart, Arend (1984): Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. London: Yale University Press.

Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy. Governance Forms and Performance in 36 Countries. New Haven: Yale University Press.

Lorz, Ralph Alexander (2001): Interorganrespekt im Verfassungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck.

Mahoney, James (2010): Colonialism and Postcolonial Development. Spanish America in Comparative Perspective. New York: Cambridge University Press.

Mahoney, James; Thelen, Kathleen (2009a): A Theory of Gradual Institutional Change. In: James Mahoney und Kathleen Thelen (Hg.): Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1–37.

Mahoney, James; Thelen, Kathleen (Hg.) (2009b): Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power. Cambridge: Cambridge University Press.

March, James G.; Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism. Organizational Factors in Public Life. In: *American Political Science Review* 78.

March, James G.; Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering institutions. The organizational basis of politics. [Nachdr.]. New York, NY: Free Press.

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

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1975): Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam: Elsevier.

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz und Fritz Wilhelm Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt, New York: Campus (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Bd. 23), S. 39–71.

McEldowney, John F. (2014): Anglo-Saxon/ British Administrative Culture. In: Klaus König, Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, Karl-Peter Sommermann und Jan Ziekow (Hg.): Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 493–536.

McKinsey (2017): Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen. Verwaltung digitalisieren. Register modenisieren. im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats.

Mill, John Stuart (1843 (1974)): A System of Logic. Toronto.

Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie (2000): Marktwerking, dereguliering en wetgevingskwaliteit. vergaderjaar 1999-2000. Hg. v. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag (24036, nr. 148).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016): The Dutch Public Service. Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments. Den Haag.

Müller, Christoph (2005): Regulierungsdichte und Bürokratieindex (ReBiX). In: Stefan Empter, Frank Frick und Robert Vehrkamp (Hg.): Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 79–102.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Nationaler Normenkontrollrat (2007): Kostenbewusstsein stärken - Für eine bessere Gesetzgebung. Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrats. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2009): Gut gestartet. Erwartungen erfüllen! Jahresbericht 2009 des Nationalen Normenkontrollrats. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2010): Qualität durch Transparenz. Mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung. Jahresbericht 2010 des Nationalen Normenkontrollrats. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2011): Fünf Jahre Bürokratieabbau. Der Weg nach vorn. Jahresbericht 2011 des Nationalen Normenkontrollrats. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2012): Bessere Gesetzgebung. Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats Oktober 2012. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2013): Kostentransparenz verbessert - Entlastung forcieren. Jahresbericht 2013 des Nationalen Normenkontrollrats. Berlin (Unterrichtung durch den Nationalen Normenkontrollrat).

Nationaler Normenkontrollrat (2014): Folgekosten ernst nehmen - Chancen nutzen. Jahresbericht 2014 des Nationalen Normenkontrollrats. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2015): Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen! Jahresbericht 2015 des Nationalen Normenkontrollrats. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2016a): 10 Jahre NKR - Gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung - Alarmierender Rückstand bei E-Government. Jahresbericht 2016 des Nationalen Normenkontrollrats. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2016b): E-Government in Deutschland. Wie der Aufstieg gelingen kann - ein Arbeitsprogramm. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2017a): Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2017b): Bürokratieabbau. Bessere Rechtsetzung. Digitalisierung. Erfolge ausbauen - Rückstand aufholen. Jahresbericht 2017 des Nationalen Normenkontrollrats. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2018a): Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze. Einfach machen! Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2018b): Monitor Digitale Verwaltung. Oktober 2018.

Nationaler Normenkontrollrat (2019a): Monitor Digitale Verwaltung #2. Mai 2019. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2019b): Monitor Digitale Verwaltung #3. Oktober 2019. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2019c): Weniger Bürokratie, bessere Gesetze. Praxis mitdenken, Ergebnisse spürbar machen, Fortschritte einfordern. Jahresbericht 2019 des Nationalen Normenkontrollrats (Berlin).

Nijsen, André F.M. (2003): Dansen met de Octopus. Delft: Eburon.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Notbohm, Robert (2019): Wirkungen und Grenzen von Institutionen exekutiver Folgenabschätzungskontrolle. Nationaler Normenkontrollrat und Ausschuss für Regulierungskontrolle im Vergleich. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum öffentlichen Recht, 1411).

OECD (1995): Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Paris.

OECD (1997): Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries. Paris.

OECD (2003): From Red Tape to Smart Tape. Administrative Simplification in OECD Countries. Paris.

OECD (2004): Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Paris.

OECD (2007): Cutting Red Tape. Administrative Simplification in the Netherlands. Paris.

OECD (2008-2011): Better Regulation in Europe. The EU 15 project. 15 individual country reports. Paris.

OECD (2010 (2009)): Better Regulation in Europe. United Kingdom. Paris.

OECD (2012): Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD Publishing. Paris.

OECD (2016): Regulatory Policy Outlook. 2015/16. Paris.

OECD (2018a): Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight Bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board. Hg. v. OECD. Paris.

OECD (2018b): OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2018. Auszugsweise Übersetzung. Paris.

Olsen, Johan P. (2001): Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 95, S. 191–198.

Page, Edward (2010): Has the Whitehall Model survived? In: *International Review of Administrative Sciences (International Review of Administrative Sciences)* 76 (3), S. 407–423.

Peters, B. Guy (2010): The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration. 6. Aufl. London: Routledge.

Piesker, Axel (2009): Better Regulation in Europe. Entwicklungspfade, Akteure und Instrumente in Deutschland und Großbritannien. Ein Erklärungsversuch. In: Hermann Hill (Hg.): Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, Bd. 13), S. 139–172.

Pollitt, Christopher (2011): Not odious but onerous. Comparative Public Administration. In: *Public Administration* 89 (1), S. 114–127.

Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert (2017): Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3. Aufl. Oxford, New York: Oxford University Press.

Radaelli, C. M. (2005): Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. In: *Journal of European Public Policy* 12 (5), S. 924–943, zuletzt geprüft am 21.05.2015.

Radaelli, C. M. (2009a): Desperately Seeking Regulatory Impact Assessments: Diary of a Reflective Researcher. In: *Evaluation* 15 (1), S. 31–48, zuletzt geprüft am 22.05.2015.

Radaelli, C. M. (2009b): Measuring policy learning. Regulatory impact assessment in Europe. In: *Journal of European Public Policy* 16 (8), S. 1145–1164, zuletzt geprüft am 30.03.2015.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Radaelli, C. M. (2018): Regulatory indicators in the European Union and the Organization for Economic Cooperation and Development: Performance assessment, organizational processes, and learning. In: *Public Policy and Administration*, first published online.

Radaelli, C. M.; Meuwese, Anne C.M. (2009): Better Regulation in Europe. Between Public Management and Regulatory Reform. In: *Public Administration* 87 (3), S. 639–654.

Regioplan (2002): Impactonderzoek Actal.

Regioplan (2003): Evaluatie van Actal.

Regulatory Policy Committee (2010): Reviewing Regulation. An independent report on the analysis supporting regulatory proposals, December 2009-May 2010. London.

Regulatory Policy Committee (2012a): Improving Regulation. An independent report on the analysis supporting regulatory proposals, January-December 2011. London.

Regulatory Policy Committee (2012b): Assessing Regulation. An independent report on the evidence and analysis supporting regulatory proposals, January-August 2012. London.

Regulatory Policy Committee (2014): Improving the evidence base for regulation. Regulatory Policy Committee scrutiny in 2013. London.

Regulatory Policy Committee (2015): Securing the evidence base for regulation. Regulatory Policy Committee scrutiny during the 2010 to 2015 parliament. London.

Regulatory Policy Committee (2016): Corporate reports 2016. London.

Regulatory Policy Committee (2017a): Review of government impact assessment capability in 2016. An independent report on the quality of analysis supporting regulatory proposals. London.

Regulatory Policy Committee (2017b): Corporate Report. 1 April 2016 to 31 March 2017. London.

Regulatory Policy Committee (2018a): Corporate Report 2018. April 2017 to March 2018. London.

Regulatory Policy Committee (2018b): Regulatory Overview. RPC Scrutiny during the 2015-2017 Parliament.

RegWatchEurope (2014): A Smart Agenda for the New European Commission. RegWatchEurope on the future of European smart regulation. Joint Statement. London.

Renda, Andrea; Castro, Rosa J. (erscheint demnächst): Defining and Contextualising Regulatory Oversight and Coordination. OECD. Paris.

Ridley, Frederick F. (2000): The Public Service in Britain. From Administrative to Managerial Culture. In: Hellmut Wollmann und Eckhard Schröter (Hg.): Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Key traditions and trends of modernisation. Aldershot: Ashgate, 132-149.

Rijksoverheid (Hg.) (2016): Evaluatie en toekomstvisie Actal. Online verfügbar unter https://www.rijksoverheid.nl/…/evaluatie-en-toekomstvisie-actal.pdf, zuletzt geprüft am 13.08.2018.

Rijksoverheid (2019): Advisory System. Online verfügbar unter www.government.nl/topics/public-administration/central-public-administration/organisation-of-the-civil-service/advisory-system, zuletzt geprüft am 09.04.2015.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rissi, Christoph; Sager, Fritz (2013): Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: Evidence from Swiss policymaking. In: *Regulation & Governance* (7), S. 348–364.

Rohlfing, Ingo (2009): Vergleichende Fallanalysen. In: Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahn (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch), S. 133–152.

Röttgen, Norbert (2006): Normenkontrollrat. Der Koalitionsvertrag als Wegweiser zu besserer Rechtsetzung und weniger Bürokratie. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 39 (2), S. 47–50.

Saalfeld, Thomas (2008): Gesetzgebung im politischen System Großbritanniens. In: Wolfgang Ismayr (Hg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., S. 159–199.

Sachverständigenrat "Schlanker Staat" (1997): Abschlußbericht.

Scharpf, Fritz W. (1997): Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research. Oxford: Westview.

Scharpf, Fritz W. (2006): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Games real actors play, 1997. Unveränd. Nachdr. der 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.

Scharpf, Fritz Wilhelm; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts: Scriptor-Verl (Monographien Ergebnisse der Sozialwissenschaften).

Schmidt, Manfred G. (2016): Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. 3. aktualis. Aufl. München: C.H.Beck.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1999): Autonomie und Regelung von oben. Zum Verhältnis von kommunaler Eigenverantwortung und fremdbestimmter Eingrenzung durch Bundes- und Landesrecht sowie durch Normen der Europäischen Union. In: Hellmut Wollmann (Hg.): Kommunalpolitik : politisches Handeln in den Gemeinden. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 323–337.

Schnapp, Kai-Uwe (2004): Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse. Teilw. zugl.: Berlin, Frei Univ., Diss. 2002. Opladen: Leske + Budrich (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, 11).

Scholten, Peter; van Nispen, Frans (2015): Advisory boards and planning bureaus. In: Frans van Nispen und Peter Scholten (Hg.): Policy Analysis in the Netherlands. Bristol: Policy Press, S. 139–154.

Shepsle, Kenneth A. (2005): Rational Choice Institutionalism. Cambridge: Harvard University Press.

Simon, Herbert A. (1985): Human Nature in Politics. The Dialogue of Psychology with Political Science. In: *American Political Science Review* 79 (02), S. 293–304.

Skocpol, Theda (1995): Why I am an Historical Institutionalist. In: *Polity* 28 (1), S. 103–106.

Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank (Hg.) (1992): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.

Sturm, Roland (2009): Das politische System Großbritanniens. In: Wolfgang Ismayr, Jörg Bohnefeld und Stephan Fischer (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., aktualisierte und überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag, S. 265–305.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Thijs, Nick; Hammerschmid, Gerhard; Palaric, Enora (2017): A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. Hg. v. European Commission.

Timmermans, Arco; Scholten, Peter; Oostlander, Steven (2008): Gesetzgebung im politischen System der Niederlande. In: Wolfgang Ismayr (Hg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., S. 271–301.

Torriti, Jacopo (2007): Impact Assessment in the EU: A Tool for Better Regulation, Less Regulation or Less Bad Regulation? In: *J. of Risk Res.* 10 (2), S. 239–276.

Torriti, Jacopo (2011 (2008)): United Kingdom. In: Frank Frick und Tobias Ernst (Hg.): International Regulatory Reform Report 2008. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Tsebelis, George (2002): Veto Players. How political institutions work. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009): Vertrouwen en zelfvertrouwen. Analyse en aanbevelingen. Parlementaire zelfreflectie. Den Haag.

Umweltbundesamt (2015): Leitfaden zur Nutzen-Kosten-Abschätzung umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung. Texte 01/2015. Dessau-Roßlau.

Unkelbach, Alexandra (2001): Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien. Empirische und rechtliche Eckdaten des deutschen Gremienwesens auf Bundesebene. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

van der Meer, Frits M.; Dijkstra, Gerrit S.A. (2011): The civil service system of the Netherlands. In: Frits M. van der Meer (Hg.): Civil service systems in Western Europe. 2. ed. Cheltenham [u.a.]: Elgar, S. 149–183.

Veit, Sylvia (2008): Reformen auf die sanfte Art. Bürokratieabbau und Anwendung des Standardkostenmodells in Schweden. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, S. 68–85.

Veit, Sylvia (2010): Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deuschland und Schweden im Vergleich. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Veit, Sylvia; Heindl, Markus (2013): Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Relevanz. Der Nationale Normenkontrollrat. In: *Zeitschrift für Politikberatung* 6 (3-4), S. 111–124.

Weatherill, Stephen (Hg.) (2007): Better Regulation. Oxford, Portland Or.: Hart Pub. (Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law, v. 6).

Wegrich, Kai (2007): The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe. Accelerated policy learning, blind copying or bureaucratic politics? Paper presented at the EGPA Study Group on IGR. Madrid.

Wegrich, Kai (2009): Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich. Hg. v. Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh (Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik, 1).

Weingart, Peter; Lentsch, Justus (2008): Wissen - Beraten - Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. Weilerswist: Velbrück-Wissenschaft.

Weingast, Barry R. (2002): Rational-Choice Institutionalism. In: Ira Katznelson und Helen V. Milner (Hg.): Political Science. State of the Discipline. New York: W.W. Norton, S. 660–692.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

World Bank Group (2007): Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme. 2003-2007.

Zaal, Karin (2015): Policy Analysis in the Dutch Parliament. In: Frans van Nispen und Peter Scholten (Hg.): Policy Analysis in the Netherlands. Bristol: Policy Press, S. 171–185.

Zuber, Christina; Kaiser, André (2016): Die politische Theorie des Neoinstitutionalismus. In: André Brodocz und Gary S. Schaal (Hg.): Politische Theorien der Gegenwart. Eine Einführung, Bd. 2. 4. Aufl. 3 Bände. Opladen, Toronto: Barbara Budrich (2), S. 303–331.

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748921684 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY