

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 (Nijssen 2003, S. 73 zit. in Kay 2008, S. 36). Auch in den Folgejahren wurden Kommissionen mit

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.).

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 (Snellen¹⁵, 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 Abbauiden und der Idee, die Ministerien zur öffentlichen Berichterstattung über ihre Abbauertfolge zu verpflichten, empfahl die Schlechte-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 Schlechte, dem ehemaligen Generaldirektor von Shell-Netherlands, auch „Schlechte-Kommission“ genannt.

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

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).

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

Geliebtes 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 Ministerialbürokratie

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 Schlechte-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

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 Standardkostenmodells 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 excellence 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 Dagblad vom 29.7.17: „De totale ondergang van 'Robin de Ritselaar'“, [https://www.ad.nl/politiek/de-totale-ondergang-van-robin-de-ritselaar-abca639-d/](https://www.ad.nl/politiek/de-totale-ondergang-van-robin-de-ritselaar-abca639-d/,), 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.

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 Evaluierung¹⁸ 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.

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 Erfüllungsaufwand²¹ 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).

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 abhängt (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-

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

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 Prüfungsgremium 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 Kabinett²² 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.

Im Februar konkretisierte Wirtschaftsminister Verhagen seine Ideen über den veränderten Aufgabenzuschnitt Actals²³: 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.

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 (bwp.s. 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 Hinweisen aus der Unternehmenschaft, 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 setzte 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

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.

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 verständigte 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-

derung 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 Beirätherahmengesetzes 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.

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-

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 harmonisieren, 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

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 described 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: Beiräte Rahmengesetz). 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.

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 depolitisierte Ansatz erscheint erfolversprechend.

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).

vermieden werden und war es auch möglich, Fragen über die Organisation des Rates, insbesondere seines Sekretariats oder eine eventuelle Geschäftsordnung auszublenzen. 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 Standardkostenmodells, 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.

Neue Regierung entzieht der aggressiven Rhetorik die Grundlagen.

Mit dem Wechsel des Finanzministers (und dem Verlust der Regierungsbeilegung der liberalen Partei) 2007 verlor Actal den wesentlichen Machtfaktor, auf dem seine bisherige aggressive Strategie des öffentlichen Kritikübens gefuht 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 zurüctreten. Es trat deutlich zu Tage: Die Implementation des neuen 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, welchen geringen Einfluss der Rat ohne politischen Rückhalt ausüben 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

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 ausüben 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.

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-

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 Sektorencans, strategische Empfehlungen, strategische Empfehlungen auf der Basis von Hinweisen, Fortschrittsberichte, Monitoringberichte, Internalisierungsstudien, beratende Stellungnahmen, beratende Initiativen, Ex-ante-Stellungnahmen, Jahresberichte und Studien.

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

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 regierungsinernen 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 (IAK²⁷), 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*.

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 vereinfachen 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.

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 Erprobungsphase bereits zu einer deutlichen Effektivierung der informellen Beratung auf Arbeitsebene, da der Handlungsspielraum der Rechtssetzungsreferenten bei einer Beteiligung des Sekretariats noch vor Fertigstellung des Konsultationsentwurfs wesentlich größer ist als zu einem späteren Zeitpunkt (ATR-C).

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 intensiver 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-

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 Ratsstimmungen im Ministerrat ablehnen können, über die Mitglieder des Wirtschaftsausschusses der niederländischen Parlaments, die die Regierung zu kritischen Stimmungen 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 Stimmungen 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 Stimmungen 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 Stimmungen 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).

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 unsubstanziierter Gesetzesbegründung“ bzw. bei „mangelhafter Beantwortung der Prüffragen“ dem Gesetzesvorhaben die Kabinettsreife 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).

Kosten systematisch zu verringern, griff als erstes die einflussreiche, partei-unabhängige 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 einflussreichen 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.

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

für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung bestimmt, der diesem vor-sitzt.

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 NKR-GR im Mai 2006 unter Federführung der beiden Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer Norbert Röttgen (CDU/CSU) und Olaf Scholz (SPD) als Entwurf der beiden Regierungsfractionen in den Bundestag eingebracht. Norbert Röttgen ließ weder bei der Einbringung³¹ 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 benötigt³³, 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, Stenografisches 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).

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 NKRГ). 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 Regierungsfractionen 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 NKRГ). 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 NKRГ.

37 Abschn. 9.1., S. 75, des Koalitionsvertrags von 2005.

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

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 verwies 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 Büroriekosten 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 zu kommen 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.

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.

Gratwanderung, die der Berichterstatter Dr. Rainer Wend (SPD) bei der abschließenden Debatte zum NKRГ 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 „depolitierte 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 NKRГ 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.

mokraten im Vorfeld bemühte Metapher des Trojanischen Pferds⁴⁵ von erheblicher Bedeutung war.

Auf der Basis des auf Informationspflichten beschränkten Mandats begann der NKR einen sog. „depolitierten 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 NKR-G 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.

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.

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 Bundesregierung 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 NKR-G – 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 präzierte 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-

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“

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 Expertengruppe⁴⁹ 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.

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 NKR 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 spürten⁵⁰ 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 Bundesbeauftragte 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.

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 Regierungsfractionen und der Linken abgelehnt wurde, sollte die Regierung u.a. die „Beschränkung auf Informationspflichten aufheben“ und den Fractionen 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.

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 Gesetzentwurf⁵⁶ 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 NKR-G 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.

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 NKR-G). 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 NKR-G Änderungs-gesetzes 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 Regierungsfaktionen 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 NKR-G Änderungs-gesetzes, Ausschuss-Drs. 17(9)193; Andrea Wicklein, MdB, SPD, Stenographisches Protokoll 17/81 des Deutschen Bundestags vom 16.12.2010.

erhob.⁶¹ Der Bundestag beschränkte das Zuleitungsrecht auf diejenige Fraktion, die die entsprechende Vorlage in den Bundestag einbringt. Darüber hinaus trugen die Regierungsfractionen 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 Bundestagsfractionen 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 Prüfungen des § 4 NKRg waren ebenso wenig Gegenstand der Debatte und wurden auch von den Sachverständigen⁶³ nicht thematisiert. Laut der Begründung des Gesetzentwurfs beschreiben sie den „maximalen Umfang der Prüfkompentenz des NKR“, der „im Einzelfall alle aufgezählten Aspekte prüfen oder sich auf eine Auswahl [...] beschränken“ kann. Politisch sendete die Regierungskoalition mit der Aufnahme weiterer Prüfungen 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.

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 Rechtssetzungsreferate 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 ausübte (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).

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

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 Bürokratienteilastungsgesetzes⁶⁸ 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.

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 NKR-G 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 NKR-G), 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 Bundestagswahlkampfes 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 Erfüllungsaufwands um 6,7 Mrd. Euro fast ausschließlich auf die Einführung des Mindestlohns und seine erste Anpassung zurückzuführen sei (Nationaler Normenkontrollrat 2017a).

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 Niedriglohnssektor 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 NKR-G, 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 NKR-G, 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.

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).

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).

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-

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 Paragraphen“ 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-

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 mitverantwortete, 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

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

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 Reformmeier 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 gegenübersehen, 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.

Methodik und Definitionsfragen stehen im Zentrum.

Der Büroriekostenbegriff 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.

„Depolitisierte 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 durchsetzungstarker 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.

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

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 NKR-G, 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

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.

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 NKR-G). 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 Erfüllungsaufwands⁷⁹ neuer Regelungen für Bürger, Wirtschaft und Öffentliche Verwaltung methodengerecht durchgeführt und nachvollziehbar dargestellt wurde (§ 1, Abs. 3 NKR-G). Kosten, die der Wirtschaft etwa aus Gebühren

79 Zur Definition NKR-G 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.

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.

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 NKR-G-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 NKR-G): 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 NKR-G), 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-

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 Paragraphen“ auf (Nationaler Normenkontrollrat 2017a, 2018a, 2019c). Um dieser sehr weitreichenden Forderung in Richtung einer stärkeren Auseinandersetzung mit Zweck, Wirkmodell,ungsverfahren und Wirkungskontrolle vor der Formulierung des entsprechenden Regierungsentwurfes 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-ueb-erblick-468602>.

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 Unternehmenschaft (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 Vollzugaufwands“, dass durch ein elektronisches Werkzeug namens ERBEX⁸² 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_Ressort_s.pdf, zuletzt abgerufen am 1.5.2019.

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

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

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

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-

ben über den gesamten Policy-Zyklus hinweg. Bei E-Government und jüngst auch der Forderung „Erst die Inhalte, dann die Paragraphen“ 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-

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) abzurufen (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).

3. Das britische Regulatory Policy Committee

3.1. Institutionalisierung

3.1.1. Die erste Phase von 2009 bis 2012: Aufgeebneten 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.

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).

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 veröffentlichte 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.

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 Subcommittee (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) vorsah, 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 Gesetzesentwurf 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.

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“-

Prinzip (OITO) ein und verdoppelte damit die Entlastungspflicht, wenn Ressorts eine belastende Maßnahme einführen. 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 offiziellen 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-

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 unzweifelhafte⁸⁷ 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 Kabinetttunterausschuss. 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“.

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 konfliktuell 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).

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 Vetomöglichkeit 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 Prüfungsgremium (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

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 Folgeschätzungen 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-

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 ablehnt, 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 unekannten 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

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 2022⁸⁸ 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.

Verschlinkung des Prüfprozesses

Der neue Leitfaden⁸⁹ (in Kraft seit August bzw. interimweise 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 Verschlinkung 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.

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-

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

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 unzumutbar 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

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 verschärfte 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 Heraussetzen der Bagatellgrenze auf fünf Millionen Pfund pro Jahr und die Aufhebung der Prüfpflicht für Impact Assessments im Konsultationsverfahren erheblich

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 Abbauertfolge 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

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 Vorausschbarkeit 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 regelmäßiger 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).

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 Urteilschwerpunkte 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.

mentation Reviews) mit Blick auf ihre Evidenzgrundlage, ihre Verhältnismäßigkeit und die Begründetheit ihrer Empfehlungen. Der Rat zeigt sich allerdings unzufrieden mit der geringen Anzahl⁹³ 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).

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-

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).

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 Urteilkraft scheint umso

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 Ausnahme genehmigung 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

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).

