

E. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die vorliegende Studie widmete sich drei unabhängigen Kontrollgremien, die europäische Regierungen beim Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung kontrollieren und beraten: dem niederländischen Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten/Regeldruk, dem deutschen Nationalen Normenkontrollrat und dem britischen Regulatory Policy Committee. Die vergleichende Untersuchung beantwortete die Frage, wie diese drei Räte ihre Regierung dabei unterstützen, Bürokratie abzubauen und Gesetzgebung bürokratieärmer zu gestalten. Sie stellt außerdem dar, inwiefern die drei Räte ihre Rolle innerhalb des Gefüges aus Politik und Ministerialbürokratie im Zeitverlauf festigen konnten und wie stabil sich ihre Aufgaben und Kompetenzen über die Jahre entwickelt haben. Das zweite wesentliche Erkenntnisinteresse lag auf der Herausarbeitung von Erklärungsfaktoren für ihre Arbeitsweise und ihre Institutionalisierung. Methodisch basieren die Erkenntnisse auf der Triangulation von Daten aus Primärquellen, Experteninterviews und Sekundärliteratur, wodurch die Studie eine reiche Sammlung bisher nicht erfasster Informationen zusammenträgt.

Mit dem Ziel, jeden der drei Fälle in der Tiefe zu untersuchen, zu analysieren und zu erklären, nahm die Autorin keine Einschränkungen der betrachteten unabhängigen Variablen vor. Stattdessen wurden die Räte in ihrer Gesamtheit analysiert und alle für ihre Arbeitsweise und Entwicklung wesentlichen Erklärungsfaktoren herausgearbeitet. Im Gegensatz zur bestehenden Literatur über Normenkontrollräte, in der vorwiegend die Mandate und das formale Leistungsspektrum thematisiert werden, bezog die vorliegende Studie deshalb Einflussgrößen auf Makro-, Meso- und Mikroebene ein: kulturelle Variablen werden ebenso betrachtet wie institutionelle und akteurbezogene. Mithilfe der so konzipierten Variablen wurde es möglich, die Effektivität von Normenkontrollräten zu untersuchen, ohne diese auf Makrovariablen wie das ‚Ausmaß an Bürokratiekosten im Regelbestand‘ oder etwa ‚Vertrauen in das politische System‘ beziehen zu müssen. Besonders die prozessuale Dimension der abhängigen Variablen Arbeitsweise macht deutlich, dass der Prozess von Kontrolle und Beratung im Vordergrund stand und die vorliegende Untersuchung vielmehr nach der Art und Weise fragte, wie die Räte Einfluss nehmen, als danach, welchen Einfluss sie in ihren jeweiligen politisch-administrativen Systemen tatsächlich haben. Die vorliegende Arbeit erhält ihre Relevanz somit nicht nur im Lichte der aufgeführten wissenschaftlichen Debatten, sondern trägt auch zu einer ver-

tiefsten empirischen Kenntnis von Gremien bei, die sich zwar einiger Beliebtheit bei den Regierungen europäischer Nationalstaaten erfreuen, über deren Wirken und deren Etablierung bisher aber wenig bekannt war.

1. Wie wirken Normenkontrollräte?

Aus Sicht der Verwaltungswissenschaft, aber auch aus Sicht der Praxis schwebt die erste Frage über jeder Beschäftigung mit Institutionen: Was leistet ein Organisationsmodell? Hat man dies einmal festgestellt, sucht die Wissenschaft nach Gelingensbedingungen ebenso wie denjenigen Faktoren, die Organisationen von ihrem Ziel wegführen. Mit Blick auf die Normenkontrollräte und die hier gewonnenen Erkenntnisse, waren diese beiden Fragen ebenfalls leitend. Allerdings stellte die Frage nach der Wirksamkeit besondere Herausforderungen, die vor allem in der Problematik lagen, den Organisationszweck zu definieren und Kausalitäten zu identifizieren. Während es zu kurz gegriffen hätte, die Normenkontrollräte an der Herstellung von Transparenz über Kostenfolgen von Regelungsvorhaben zu messen, stieß der Wunsch, darüber hinausgehende Effektivität zu messen, auf die Herausforderung, dass sich das Erreichen der politischen Ziele Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung nicht zweifelsfrei auf die Arbeit der Normenkontrollräte zurückführen ließ. Um die Wirkung der Räte dennoch nachvollziehen zu können, bediente sich die Arbeit einer prozessualen Konzipierung der abhängigen Variablen Arbeitsweise. Um die Arbeit von Normenkontrollräten zu analysieren, untersuchte die Autorin die Beratungs- und Kontrollleistung der Räte, ihre Interaktionsmuster und die Wege ihrer Einflussnahme und damit die Angebotsseite des Prozesses, an dessen Ende die Umsetzung von Empfehlungen und Forderungen der Räte durch die administrativen und politischen Akteure steht. Die Ergebnisse tragen zum Verständnis grundsätzlicher Wirkmechanismen bei, indem sie diejenigen Faktoren für die Umsetzung von Ratsempfehlungen hervorheben, die bei den Räten selbst zu suchen sind. Die Frage nach der Arbeitsweise der Normenkontrollräte lautete deshalb: Mit welchen Leistungen, auf welche Weise und mit welchem Ziel tragen die Räte dazu bei, dass die Adressaten in Politik und Verwaltung ihre Empfehlungen tatsächlich nutzen und umsetzen? Die Anschlussfrage lautete: Welche Faktoren erklären die Unterschiede zwischen den Räten auf der Variablen der Arbeitsweise? Unter den möglichen Erklärungsvariablen, die im Vorfeld theoretisch herausgearbeitet wurden, haben sich besonders diejenigen des soziologischen und des akteurszentrierten In-

stitutionalismus als prägend erwiesen. Zu konstatieren ist eine große Vielfalt an Erklärungsfaktoren.

Es wurde in der Untersuchung nachgewiesen, dass die Arbeitsweisen weniger vom Mandat beeinflusst werden als von kulturellen, institutionellen und akteurbezogenen Faktoren. Zu den wichtigsten kulturellen Erklärungsfaktoren gehört das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, das sich in einer weniger hierarchischen angelsächsischen Public-Interest-Kultur und einer hierarchischeren kontinentaleuropäischen Rechtsstaatskultur manifestiert. Wo wie in England und unter Einschränkungen auch in den Niederlanden dem Staat zugunsten der Freiheit des Individuums enge ideelle Grenzen gesetzt werden, genießen Bemühungen um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung größeren politischen Rückhalt als in Kulturen wie der deutschen, wo staatlicher Regulierung grundsätzlich ein hoher Wert beigemessen wird. Was sich in den Niederlanden in der starken Resonanz des Parlaments auf Actal/ATR-Stellungnahmen niederschlägt, ist im Vereinigten Königreich der Grund dafür, dass sich die Regierung durch Übertragung eines faktischen Veto-Rechts an das RPC gegen Kritik an ihren Entscheidungen und Zweifeln an deren Zustandekommen absichert. Die seltene Nutzung den NKR-Stellungnahmen im Deutschen Bundestag zeigen dahingegen, dass die regulative Belastung der Unternehmen, der Bürger und der Verwaltung in Deutschland in der politischen Debatte kaum eine Rolle spielen. Als weiterer relevanter kultureller Einflussfaktor haben sich die Werte und Normen wissenschaftlicher Politikberatung erwiesen. In Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden haben sich unterschiedliche Legimitationskriterien für politische Beratung etabliert. Diese entscheiden darüber, dass im Vereinigten Königreich die Besetzung von Politikberatungs- und Kontrollgremien an der Überparteilichkeit, der Fachlichkeit und der „Selbstlosigkeit“ der auszuwählenden Experten festgemacht wird, während in Deutschland wie in den Niederlanden die Repräsentation betroffener gesellschaftlicher Bereiche und die politische Ausgewogenheit eines Gremiums für dessen Zusammensetzung verantwortlich sind. Auf die Arbeitsweise der Räte wirken sich diese Rekrutierungsmechanismen insofern aus, als dass nur im Fall von Actal/ATR und NKR ehemalige Politiker dem Rat angehören, die wiederum durch die gemeinsame „Sprache“ und ein geteiltes Netzwerk mit den Adressaten einen kommunikativen Vorteil für die persönliche und informelle Ansprache der Regierungs- und Parlamentsakteure besitzen. Exponierte Persönlichkeiten für den Rat gewinnen zu können, ermöglicht zudem eine Besetzung ‚auf Augenhöhe‘ mit den Regierungsmitgliedern, von der das RPC nicht profitieren kann.

Unter den Erklärungsfaktoren, die innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen der Räte zu verorten sind, hat sich die Beziehung zwischen Parlament und Regierung als besonders relevant erwiesen. So lässt sich die politische Zurückhaltung des britischen Unterhauses und des Deutschen Bundestags auch damit erklären, dass dort die Regierungsfraktionen in der Regel in einer starken Beziehung zur Regierung stehen und die Kontrollfunktion des Parlaments im Wesentlichen von der parlamentarischer Opposition wahrgenommen wird („Neuer Dualismus“). In den Niederlanden hingegen ist die Bindung zwischen Regierung und Parlament wesentlich loser. Dies liegt daran, dass Regierungsmitglieder nicht zugleich Mitglieder der Zweiten Kammer sein können, die Fraktionen und Abgeordnete nur über geringe institutionelle Informationsverarbeitungskapazitäten verfügen und Abgeordnete seltener ‚Berufspolitiker‘ sind als in Deutschland und Großbritannien. Dies führt dazu, dass sich das Parlament gesamthaft als Kontrolleur der Regierung versteht („Neuer Dualismus“) und es traditionell auf die Arbeit von Regierungsgremien zurückgreift, um diese Aufgabe besser erfüllen zu können. Beides sind entscheidende Voraussetzungen dafür, dass Actal/ATR-Stellungnahmen im niederländischen Parlament den in der Untersuchung vorgefundenen Widerhall finden. Ein zweiter wichtiger institutioneller Erklärungsfaktor ist die Autorität und Machtbefugnis des Regierungsakteurs, bei dem die Räte angesiedelt sind. In der Untersuchung konnte nachgewiesen werden, dass nicht in allen Modi der Regierungszusammenarbeit eine Ansiedlung des Normenkontrollrats an der Regierungsspitze die gleichen Vorteile bringt. So war im niederländischen System, in dem der Premierminister ein *primus inter pares* ist, die Ansiedlung beim mächtigen Finanzminister hilfreich und ist die Ansiedlung in einem Ministerium nicht nachteilig, da aufgrund des schwach ausgeprägten Ressortprinzips jeder zuständige Minister ein Veto aufgrund der Ratsstellungnahme einlegen kann. In Deutschland ist die Ansiedlung im Kanzleramt aufgrund der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers der Andockung an ein Ministerium deutlich überlegen.

Innerhalb des kulturellen und institutionellen Rahmens konnten in der Untersuchung vor allem zwei Gruppen besonders handlungsleitender individueller Akteure identifiziert werden: die Ratsvorsitzenden und die politisch verantwortlichen Regierungsmitglieder. Den Ratsvorsitzenden konnte ein großer Einfluss auf die Identität der Normenkontrollräte nachgewiesen werden, auf diejenige Dimension der Arbeitsweise also, die das Selbst- und Zielverständnis der Räte erfasst. Die Ratsvorsitzenden prägen den Interpretations- und Gestaltungsspielraum der Räte und haben sich deshalb als wichtige Anknüpfungspunkte erwiesen, wenn die Regierung die Arbeitsweise der Räte zu verändern suchte. Dies war vor allem beim niederländischen

Actal so, wo alle bisherigen Vorsitzenden den Konflikt mit der Regierung gesucht haben und am Ende nicht mehr nominiert wurden oder unter geänderten Mandatsbedingungen aus eigenem Antrieb zurücktraten. Der langjährige Vorsitzende des RPC hat wesentlich zu verantworten, dass der Rat sich politisch vollkommen zurückhielt und die wissenschaftliche Qualität der Stellungnahmen keine Zweifel an der Legitimität seines Veto-Rechts aufkommen ließ. Erst im Zuge der Brexit-Vorbereitungen gingen die Ansprüche, die Michael Gibbons und seine Mitstreiter zunehmend hörbar formulierten, der britischen Regierung zu weit und sie benannte einen neuen Vorsitzenden. Dem seit Beginn amtierenden Vorsitzenden des NKR konnte ebenfalls ein beträchtlicher Einfluss auf die Ratsätigkeit nachgewiesen werden. Er prägte seit Beginn den „depolitisierten Ansatz“, die proaktive Interaktionslogik und die informelle Einflusslogik des deutschen Rats ebenso wie die Nutzung des ‚Schattens der Hierarchie‘, der die im Vergleich einzigartige Beteiligung der politischen Ebene an Aushandlungen in konkreten Regelsetzungsvorhaben meint. Bei ihm zeigt sich vor allem, dass er von Anfang an um die kulturellen und institutionellen Rahmenbedingungen des NKR wusste und deren Wirkung durch seine Interpretation des Mandats noch verstärkte. Zu den akteurbezogenen Einflussfaktoren gehören auch die politisch verantwortlichen Regierungsmitglieder. Hier zeigte sich in der Untersuchung, dass die Nutzung der Ratsempfehlungen im eigenen Zuständigkeitsbereich oder als Grundlage für die Gestaltung der gemeinsamen Regierungspolitik nicht, wie man vermuten könnte, mit der Parteizugehörigkeit der verantwortlichen Regierungsmitglieder und einer vermeintlichen Präferenz für Regulierung oder Deregulierung in Verbindung gebracht werden kann, sondern dass die persönliche Motivationslage dafür ausschlaggebend zu sein schien, ob Ratsempfehlungen in der Regel berücksichtigt wurden oder nicht.

2. Wie institutionalisieren sich Normenkontrollräte?

Die zweite Frage, die sich die Verwaltungswissenschaft bei der Untersuchung von Institutionen stellt, lautet: Was beeinflusst ihre Ausgestaltung? Das zweite Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit lag deshalb auf der Festigung der unabhängigen Beratungs- und Kontrollgremien im jeweils vorherrschenden institutionellen und akteurbezogenen Gefüge. Die forschungsleitende Fragestellung lautete: Welche Faktoren beeinflussen, ob sich die Räte als wirksame Wächter über die bessere Rechtsetzung und einflussreiche Berater für Bürokratieabbau in ihren politisch-administrativen

Kontexten dauerhaft etablieren? Es konnte nachgewiesen werden, dass unabhängige Kontrolle ein Zustand ist, der die Machtverteilung zwischen bestehenden Institutionen und Akteuren verändert und die Institutionalisierung von kontrollierenden Akteuren deshalb eines ihrer wichtigsten Performanzkriterien ist. Unabhängige Kontrolleure wie die Normenkontrollräte bleiben so lange Fremdkörper im administrativen System, bis sie von der Ministerialbürokratie durch *coping strategies* wie formalisierte Einbindung neutralisiert werden können. Die Abstoßung des Kontrolleur wird angestrebt, wenn keine Neutralisierung stattgefunden hat. Es hat sich somit als zentrales Ziel von Normenkontrollräten herausgestellt, ihre Wirksamkeit einerseits und ihre dauerhafte Etablierung andererseits abzuwägen und erfolgreich auszubalancieren.

Im Rahmen der Untersuchung wurde festgestellt, dass die Ministerialverwaltung als kontrollierte Instanz in allen Fällen die Rolle des Gegenspielers der Normenkontrollräte einnahm. Starke Unterschiede konnten allerdings in der Intensität ihrer Gegenwehr beobachtet werden, die von schwach im Fall der deutschen Ressorts bis zu sehr stark im Fall der niederländischen und britischen Ministerien reichte. Dafür war der Leidensdruck maßgeblich, den die jeweiligen Akteure durch die Existenz der Normenkontrollräte verspürten und der sich in dem Ausmaß an Machtverlust manifestierte, den die Verwaltungen durch die externe Kontrolle erfuhrten. Für die Stärke des Machtverlusts konnten zwei Faktoren identifiziert werden, die in der Arbeitsweise der Kontrollgremien zu verorten sind. Zum einen war die Art und Weise entscheidend, wie die Räte interagieren und Einfluss nehmen. So kam dem deutschen NKR zugute, dass er grundsätzlich ‚leise‘ und ‚mit seiner eigenen Stimme‘ spricht. Indem er Diskussionspunkte frühzeitig, im direkten Gespräch und in intensiver Zusammenarbeit auch auf politischer Ebene aus dem Weg räumt, ist es für die Erreichung seiner Ziele oft nicht notwendig, durch Öffentlichkeitsarbeit und den Einbezug mächtiger externer Akteure politischen Druck auszuüben. Das konfrontative, einseitige und politische Vorgehen Actals hingegen hat sich auf dessen Institutionalisierung negativ ausgewirkt. Gerade weil Normenkontrollräte aus Sicht der Ministerialverwaltung über eine vergleichsweise ‚schwache‘ Daseinsberechtigung verfügen und ein grundsätzlich eher ‚unbequemes‘ Anliegen verfolgen, war im Umgang mit Regierungsakteuren zu erkennen, dass ‚der Ton die Musik macht‘. Der zweite Einflussfaktor für das Bedürfnis der Ministerialverwaltung nach Begrenzung des Ratsmandats ist das Ausmaß der Arbeitsbelastung, die eine strenge Kontrolle mit sich bringen kann. Können die Ministerien wie in Deutschland für ihre Kostenfolgenabschätzung auf externe Ressourcen zugreifen oder durch den Rat und sein Sekretariat gewinnbringend unterstützt werden, fällt ihnen die Erfüllung der Kontrollkriterien

leichter und können sie mit der Ratskontrolle eher ‚leben‘. Der Fall der britischen Ministerialverwaltung im Rahmen der Brexit-Vorbereitungen ab 2016 zeigte deutlich, dass der Widerstand gegen die Kontrolleure steigt, je weniger die Arbeitsebene den damit einhergehenden Aufwand bewerkstelligen kann.

Die Entwicklungshistorie der drei untersuchten Kontrollgremien hat darüber hinaus einen signifikanten Einfluss von Akteuren offen gelegt, die die Tätigkeit der Normenkontrollräte unterstützen. Hier sticht besonders die Rolle des niederländischen Parlaments hervor, das sich dem starken Widerstand der Ministerialverwaltung in entscheidenden Situationen vehement entgegenstellte und damit Mandatsbegrenzungen abmilderte. In Großbritannien waren es die Wirtschaftsverbände, die sich zu verschiedenen Gelegenheiten bei der Regierung für eine Beauftragung und Stärkung der Rolle des RPC einsetzen und so die inkrementelle Entwicklung des Rates mit verantworteten. Die EU-Austrittsvorbereitungen haben aber gezeigt, dass der Einfluss dieser „Veto-Spieler“ sinkt, je geringer die Relevanz der Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zum Zeitpunkt von Mandatsveränderungen ist. Dass es bisher keine Begrenzungs- oder Terminierungsbestrebungen seitens der deutschen Regierung gab, ist neben der Arbeitsweise des NKR mit großer Wahrscheinlichkeit auch dem Umstand zu verdanken, dass mit dem Deutschen Bundestag ein institutioneller Veto-Spieler existiert, der eine Terminierung oder Veränderung des NKR per Gesetz beschließen müsste. Allerdings hat sich in der Untersuchung ebenfalls herausgestellt, dass die Arbeitsweise des NKR weniger vom Mandat beeinflusst wird als vielmehr das Ergebnis der Mandatsauslegung und Gestaltungsfreiheit der NKR-Mitglieder und seines Vorsitzenden ist. Entsprechend stark ist der Einfluss der Besetzung des Rats auf seine Wirksamkeit und damit einhergehend groß ist die Verantwortung der Regierung, die die Mitglieder auswählt.

In allen drei Fällen kam neben Befürwortern und Gegnern des Wandels auch individuellen Akteuren eine große Bedeutung für die Entwicklung der Räte zu: unter ihnen die langjährige deutsche Bundeskanzlerin, ein starker niederländischer Finanzminister und ein einflussreicher Kabinettschef des britischen Premierministers. Es zeigte sich, dass die Bestrebungen nach Mandatsveränderungen wenig Chancen auf Erfüllung hatten, solange die Räte von mächtigen Akteuren protegiert wurden. Dabei ist die Macht des politisch Verantwortlichen genauso entscheidend gewesen wie seine Bereitschaft, diese Macht zugunsten der Räte einzusetzen. Diese wiederum machte sich weniger an parteipolitischen Präferenzen als an persönlicher Motivation fest und stellte somit keinen berechenbaren Faktor dar.

Besonders deutlich hervorgetreten ist auch die Wirkung begrenzter Mandatszeiträume: Im Vereinigten Königreich, wo jede Regierung Beratungsgremien neu beauftragen muss, wurde das RPC-Mandat häufig an wechselnde politische Prioritäten und Programme angepasst und konnte sich daher nicht stetig entwickeln. In den Niederlanden boten die Mandatsbegrenzungen auf drei bis sechs Jahre in relativ kurzen Abständen Gelegenheiten, die Sinnhaftigkeit und die Durchführung der Kontrolle und Beratung in Frage zu stellen und die Mandate im Lichte von Evaluationsergebnissen nach dem Prinzip ‚trial and error‘ ständig zu verändern. Ganz anders verhielt es sich beim deutschen NKR, dessen stetige Entwicklung auch darauf zurückzuführen war, dass er mit einem unbefristeten Mandat ausreichend Zeit erhalten hatte, seine Rolle innerhalb des Institutionengefuges zu finden und so zu festigen, dass die kontrollierten Akteure sind an ihn ‚gewöhnen‘ konnten. Als Ergebnis zeigte sich: Ein begrenztes Mandat wirkt sich negativ auf die Institutionalisierung von Normenkontrollräten aus, da wechselnde politische Programmatik und das grundsätzliche Begrenzungsbestreben der Ministerialverwaltung bei jeder Neubeauftragung die Gelegenheit eröffnen, das Mandat zu verändern.

3. Was können die drei Typen leisten?

Aus der Empirie haben sich drei Normenkontrollrats-‘Typen‘ herauskristallisiert, die die unterschiedlichen Arbeitsweisen der Räte zusammenfassend charakterisieren. Das niederländische Actal-Gremium (der Rat bis 2017) kann als Repräsentant eines Typs angesehen werden, der oft herangezogen wird, um Normenkontrollräte im Allgemeinen zu beschreiben: der „watch-dog“. Nach dem Verständnis dieser Arbeit zeichnet sich der Ratstyp „Wachhund“ dadurch aus, dass es sich lautstark zu Wort meldet, wenn ein Regelungsvorhaben ins Parlament gebracht wird, bei dem die Gesetzesfolgenabschätzung nicht seinen Ansprüchen genügt oder seine Vorschläge für ein Verfahren mit geringeren Folgekosten im inneren Gesetzgebungsverfahren nicht berücksichtigt wurde. Der Rat nimmt Einfluss über den Druck, den er mit seinen öffentlichen Einlassungen ausübt. Im Gegensatz dazu kann das britische RPC als Ratstyp „Torwächter“ klassifiziert werden. Mithilfe seines faktischen Veto-Rechts entscheidet der „Torwächter“ darüber, ob eine Gesetzesfolgenabschätzung den qualitativen Anforderungen genügt, damit der Regelungsentwurf zu einer Kabinettsentscheidung zugelassen werden kann. Noch bevor ein Regelungsentwurf dem Parlament zugeleitet wird und damit das Licht der Öffentlichkeit erblickt, hat der Rat somit Einfluss auf die

Güte der Kostenfolgenangaben genommen. Der deutsche NKR repräsentiert mit seiner Arbeitsweise einen dritten identifizierten Ratstypen, den „Kritischen Freund“. Dieser präsentiert sich kollegial und wirkt mit Argumenten auf die administrativen und politischen Entscheidungsfinder in der Regierung ein. Seine Empfehlungen bringt er auf informellem Wege noch vor der offiziellen Stellungnahme in das innere Gesetzgebungsverfahren ein.

Da die spezifischen Wirkungsweisen mit dem politisch-administrativen Hintergrund der Räte in der Arbeit schlüssig erklärt werden können, liegen folgende Schlussfolgerung nahe: Für die Wirksamkeit von Normenkontrollräten ist ihr Mandat keine ausreichende Erklärung. Wie entscheidend das Mandat für die Wirksamkeit der Räte ist, unterscheidet sich zwischen den einzelnen Rats-Modellen, die herausgearbeitet wurden. Während der „Torwächter“ mit einer Veto-Befugnis ausgestattet wird, auf die er sich ganz zurückziehen kann, stellt für die Effektivität der Modelle „Wachhund“ und „Kritischer Freund“ das Mandat nur eine notwendige Bedingung dar und der bedeutendere Teil wird von der Interpretation des Mandats durch die maßgeblichen Akteure in und um den Rat beeinflusst. Weiter lässt sich deshalb folgern, dass die Räte sich, um wirksam zu sein, an ihre Voraussetzungen anpassen müssen. In Staaten unterschiedlicher Verwaltungsfamilien ist deshalb keine Angleichung der Kontrollprozesse zu erwarten, sondern stattdessen eine weitergehende Ausdifferenzierung der Normenkontrollräte, die lediglich ihren Ausgangspunkt in einem ähnlichen Mandat hat. Mit den hier gewonnenen Erkenntnissen können Vorhersagen getroffen werden, welches Modell sich vor welchem Hintergrund am besten eignen könnte, sodass die maßgeblichen Akteure auf eine bestimmte Art und Weise der Wirksamkeit hinarbeiten können.

In Verwaltungskulturen mit einem eher gleichberechtigten Verständnis von Staat und Gesellschaft („Public Interest-Kultur“) ist ein größerer öffentlicher Druck auf die Regierung zu erwarten, den Empfehlungen eines Gremiums zu folgen, dass sie in ihrer Regulierungstätigkeit kontrolliert und zu begrenzen sucht. Hier schaffen es Ratstypen wie der „Wachhund“ und der „Torwächter“, ohne ausgeprägte Interaktion mit den kontrollierten Akteuren Wirkung zu entfalten. Wo der Staat nicht nur materielle Bedeutung besitzt, sondern staatliches Handeln als die Gesellschaft regulierende Kraft akzeptiert und sogar gewünscht ist („Rechtsstaatskultur“), erweist sich das Anliegen des Bürokratieabbaus politisch oft als nachrangiger gegenüber Regulierungsinteressen, sodass ein Normenkontrollrat weniger durch öffentlichen Druck als informell und im direkten Gespräch wirken muss („Kritischer Freund“). In Systemen, wo das Parlament mitsamt den Regierungsfraktionen sich als Kontrolleur der Regierung versteht und verhält („Alter Dualis-

mus“), besteht darüber hinaus die Möglichkeit zu einer engen Zusammenarbeit des Kontrollgremiums mit den Parlamentsabgeordneten, sodass im Parlament eine politische Kosten-Nutzen-Abwägung stattfindet und Regierungsentwürfe auf der Basis der Ratsstellungnahmen Veränderungen erfahren. Hier kann der Rat mit dem einseitig-konfrontativen Verhalten eines „Wachhunds“ durchaus erfolgreich sein.

Allerdings wurden in der vorliegenden Arbeit auch die Grenzen der Modelle aufgezeigt. Mit der Frage, wie gefestigt die Räte mit Mandat und Tätigkeiten sind, wurde der Arbeitsweise eine wichtige Komponente anheimgestellt, um die Leistungsfähigkeit der Normenkontrollräte zu bewerten. Während die drei untersuchten Räte auf spezifische Weisen Einfluss auf Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung nehmen, konnten sie ihre eigene Rolle über die Zeit aber nur in ganz unterschiedlichem Maße festigen. Es hat sich gezeigt, dass das einseitig-konfrontative Verhalten des „Wachhunds“ Actal gegenüber der Regierung eine starke Ablehnung und damit ausgeprägte Begrenzungs- und Terminierungsversuche seitens der Regierungsakteure hervorrief. Der kurzfristige Erfolg durch die politische Instrumentalisierung der eigenen Kontrolltätigkeit scheint nicht mit einer längerfristigen Beteiligung am politischen Prozess vereinbar zu sein und unterminiert daher auf lange Sicht eine institutionelle Regierungskontrolle. Das Modell des „Wachhunds“ hat sich als am wenigsten nachhaltig erwiesen und kann deshalb zur Übernahme nicht empfohlen werden. Vielmehr sollte in einem System, in dem die Besetzungsriterien den persönlichen Zugang zu Regierungsakteuren zulässt („Repräsentativität als Legitimationskriterium“), die Nähe genutzt werden, um ein partnerschaftliches Miteinander mit Regierungsakteuren aufzubauen und zuallererst auf informellem Wege eine Eingung zu suchen. Wenn die Voraussetzungen da sind, kann eine politische Auseinandersetzung immer noch stattfinden (viertes Modell des „Konkurrierenden Partners“). Im Gegensatz zum „Kritischen Freund“ läuft der „Konkurrierende Partner“ allerdings Gefahr, kein gefestigtes Vertrauensverhältnis aufzubauen und langfristig in Legitimationsschwierigkeiten zu geraten.

Die Einschränkungen, mit denen das Modell des „Torwächters“ betrachtet werden muss, sind nicht offensichtlich. Entscheidend sind zunächst die Kriterien, auf denen das Veto-Recht des Kontrollrats fußt. Das RPC begann mit einem „Gesamteindruck von der Gesetzesfolgenabschätzung“ mit Kriterien wie Konsistenz und Verhältnismäßigkeit und fand sich 2018 mit der Möglichkeit wieder, das Nachbessern der Berechnung nur bei Kostenfolgen höher als fünf Millionen Pfund einfordern zu können. Darüber hinaus erfährt die Wirksamkeit des „Torwächters“ Grenzen, wenn die korrigierten Angaben keine Konsequenzen haben. Weil die Regelungsentwürfe selbst nie

Gegenstand des Veto-Befugnisses des RPC waren, war erst die Verknüpfung der Kostenfolgenberechnung in einzelnen Regelungsentwürfen mit einem globalen Abbauziel dazu geeignet, wirkliche Kosteneinsparungen zu verursachen. Da ein Normenkontrollrat mit Veto-Recht zum Gesetzentwurf schwer vorstellbar ist, stellt ein allgemeines prozentuales oder ausgleichendes Abbauziel eine Vorbedingung der Effektivität des „Torwächter“-Modells dar.

Die Grenzen des Modells des „Kritischen Freunds“ sind hingegen klar in seiner Wirksamkeit zu erkennen. Ohne die Möglichkeiten, die Gesetzesfolgen eines Regelungsentwurfs als unzureichend abzulehnen oder politischen Druck auf die Regierungsakteure aufzubauen, bleibt der „Kritische Freund“ formal ein ‚zahnloser Tiger‘. Seine Einflusshebel sind stattdessen mühsam erarbeitetes Vertrauen und direkter Zugang zu den politisch Verantwortlichen. Der Erfolg des „Kritischen Freuds“ setzt ebenso wie beim „Torwächter“ den politischen Willen der Regierung voraus, der sich zusätzlich in einer komfortablen Ressourcenausstattung des Rates zeigen muss. Egal ob eine Regierung mit dem Veto-Recht des „Torwächters“ ihre Gestaltungsfreiheit formal einschränkt oder sie bereit ist, den Argumenten des „Kritischen Freundes“ zu folgen und in Einzelfällen entsprechend zu reagieren, ist der Wunsch notwendig, tatsächlich etwas für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung leisten zu wollen.

Die Möglichkeiten aller drei Ratsmodelle bestehen hingegen ohne politische Vorbedingungen. Unabhängig davon, ob der Transparenz über Gesetzesfolgen reduzierte Kosten folgen oder der Nutzen in einem anderen Lichte bewertet wird, stiftet sie nach der Erfahrung aller Beteiligten genügend Mehrwert, um ein Kontrollverfahren zu rechtfertigen, das sich aus kritischer Perspektive selbst als ‚bürokratisch‘ bezeichnen ließe. Als formal am Gesetzgebungsprozess beteiligte Akteure haben sie jederzeit zumindest die Chance, den Blick auf unbeachtete Gesetzesfolgen zu lenken und bei den entscheidenden Akteuren auch unabsichtliche Wissenslücken zu schließen.

4. Handlungsempfehlungen

Verdichtet und pointiert kommt die Autorin zu den nachfolgenden Erkenntnissen, die als Antworten auf sieben Fragen an die Arbeit dargestellt werden. Als Handlungsempfehlungen richten sie sich an Praktiker in Normenkontrollräten, an sie beauftragende Regierungen und Parlamente ebenso wie an interessierte Förderer der Politikziele Bürokratieabbau und bessere

Rechtsetzung im Kontext von Bundesländern, Staaten und supranationalen Organisationen.

- (1) Was sind die Voraussetzungen, dass Normenkontrollräte die Gesetzgebung verbessern und Bürokratie reduzieren?

Normenkontrollräte haben grundsätzlich lediglich die Aufgabe, die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung in den Regelungsentwürfen der Regierungsakteure zu überprüfen. Damit die Folgekosten aus Regulierungsaktivitäten tatsächlich sinken, muss den Beurteilungen durch die Normenkontrollräte etwas folgen: entweder wird das konkrete Regulierungsvorhaben zu einer kostengünstigeren Alternative hin verändert oder es muss ein Ausgleich an anderer Stelle stattfinden. Solche pauschalen Einsparvorhaben funktionieren als prozentuales Abbauziel von einem zu erhebenden Kostenstand (unter Einrechnung der neu hinzukommenden Kosten) oder als Ausgleichsziele wie One-in-one-out oder One-in-two-out. Weil die Ministerien dadurch in ihrer Gestaltungsfreiheit eingeschränkt werden, reicht nach den Erkenntnissen dieser Studie die Transparenz in Form von öffentlichen Stellungnahmen nicht aus, um ihr Verhalten zu lenken. Die Räte benötigen einen wirkungsvollen Sanktionsmechanismus. Dieser kann formell oder informell ausgestaltet sein – also auch als „Schatten der Hierarchie“ durch Beteiligung der politischen Ebene wirken.

- (2) Unter welchen Voraussetzungen können Normenkontrollräte ihre Aufgabe auf Dauer wirksam erfüllen?

Die Untersuchung der Entwicklungsgeschichte der Normenkontrollräte hat eindeutig gezeigt: Unabhängige Kontrolle ist nie ein stabiler Zustand; wirksame Kontrollräte befinden sich in dauerhafter Existenzgefahr. Da das Ermahnen und Korrigieren der Regierung die wichtigste Aufgabe dieser Gremien ist, gehört auch die Ablehnung durch die Regierungsakteure zu ihrem Dasein dazu. Damit die Räte auf Dauer weder neutralisiert noch abgestoßen werden, haben sich drei Dinge als wichtig erwiesen: Die Räte sollten die politischen Kosten ihrer Kontrolle so gering wie möglich halten. Sie müssen die Grenzen ihrer Einflussnahme (an)erkennen, um nicht selbst begrenzt zu werden. Hilfreich sind darüber hinaus ein breites Unterstützungs- und Dienstleistungsangebot für die politikformulierenden Referate in den Ministerien ebenso wie einflussreiche Unterstützer für die Kontrollräte.

- (3) Welche Empfehlungen kann man für künftige Mandatierungen oder Neumandatierungen geben?

Grundsätzlich gilt: Mandate begrenzen eher die Einflusshebel als dass sie sie konstituieren. Bei der Mandatierung sollte also primär darauf geachtet werden, Handlungsoptionen nicht unnötig einzuschränken. Als folgenreichste Begrenzung haben sich Terminierung und Evaluierungspflicht erwiesen, da sie den Regierungsakteuren (meist der Ministerialbürokratie) Angriffspunkte für ihre natürlichen Begrenzungswünsche bieten und die Räte es bei wiederholten Veränderungen im Mandat schwer haben, Routinen zu verankern, Wissen zu vermitteln und Vertrauen aufzubauen. Um die politischen Kosten so gering wie möglich zu halten und trotzdem einen Beitrag durch den Normenkontrollrat zu ermöglichen, sollte der Ex-ante-Prüfprozess so gestaltet werden, dass Empfehlungen und Feedback in einem frühen Stadium des Politikformulierungsprozesses mit Kontrolle in einem späteren Stadium kombiniert werden.

- (4) Hat sich einer der Räte in Arbeitsweise und Institutionalisierung als überlegen erwiesen?

Zunächst konnte gezeigt werden, dass jedes Modell innerhalb seines politischen und administrativen Kontextes effektiv ist. Einschränkend ist dann jedoch sichtbar geworden: Das „Wachhund“-Modell mit seiner einseitig-konfrontativen Interaktionslogik hat sich als am wenigsten nachhaltig erwiesen. Nicht umsonst verfolgt das Actal-Nachfolgegremium ATR einen kooperativeren Ansatz mit früherer Beratung und öffentlicher Zurückhaltung. Mit Blick auf die formalen Befugnisse der Räte hat sich gezeigt, dass förmliche Stellungnahmen ohne Sanktionierungsmöglichkeit bei den Regierungsakteuren nicht zum gewünschten Umdenken führen. Die Mandate von NKR und Actal/ATR reichen alleine nicht aus, um Prüf-Ergebnisse durchzusetzen. Der „Torwächter“ RPC hat hier das stärkste Mandat und ist den anderen daher formal überlegen. Der NKR konnte sich am konstantesten fortentwickeln, was zu einem großen Teil seiner proaktiv-kollaborativen Arbeitsweise zuzuschreiben ist.

- (5) Bieten sich die drei herausgearbeiteten Modelle für die Übernahme in anderen Ländern an?

Die herausgearbeiteten Modelle „Wachhund“, „Torwächter“ und „Kritischer Freund“ sind stark kulturdeterminiert. Ihre Unterschiede beruhen weniger auf den Mandaten als auf den kulturellen, institutionellen und politischen Rahmen, in denen sie tätig sind. Am leichtesten fällt die Aussage, dass das britische „Torwächter“-Modell für andere Länder mit Public Interest-Kultur

und Ein-Parteien-Regierungen geeignet ist. Der „Kritische Freund“ benötigt für seine Wirkungsweise keine besondere öffentliche Unterstützung, kann jedoch mit ihr leben, solange eine politische Instrumentalisierung durch das Parlament ausbleibt. Wo die Politikberatungskultur eine Besetzung mit Mitgliedern zulässt, die ‚die gleiche Sprache sprechen‘ wie die politischen Entscheider, sollte eine proaktiv-kollaborative Arbeitsweise versucht werden.

- (6) Findet „Kulturwandel“ statt, wenn die Arbeitsweise der Räte kulturdeterminiert ist?

Oft wird es als Ziel von Normenkontrollräten beschrieben, in der Ministerialbürokratie einen langfristigen Kulturwandel hin zu einer stärkeren Beachtung der Kosten von Regulierung zu bewirken. Nicht nur ließ sich in der unternommenen Untersuchung nirgends ein nennenswerter Kulturwandel feststellen, sondern zeigte sich sogar, dass die niederländische Regierung dieses Ziel bereits 2011 offiziell aufgeben musste und dass der NKR mit seinem Ansinnen „Erst die Inhalte, dann die Paragrafen“ an die Grenzen einer auf gesetzliche Regulierung ausgerichteten Ministerialverwaltung stößt. Stattdessen sehen wir, dass Normenkontrollräte sich von einem gemeinsamen Ursprungsmodell weg bewegen und beträchtlich ausdifferenzieren. Darauf, dass Normenkontrollräte ‚Stachel im Fleische‘ der Regierung sein müssen, scheint sich so schnell also nichts zu ändern.

5. Beitrag und Forschungsdesiderate

Dem skandinavischen Ansatz folgend, die Erklärungsansätze verschiedener neo-institutionalistische Theoriestrände miteinander zu kombinieren, wurden Erklärungsfaktoren aus soziologisch-kulturellen Rahmenbedingungen, aus dem institutionellen und formal-rechtlichen Handlungsrahmen, den Akteursinteressen und Akteurskonstellationen untersucht. In der Überzeugung, dass „die Analyse von Strukturen [...] ohne Bezug auf Akteure genauso defizitär [bleibt] wie die Analyse von Akteurshandeln ohne Bezug auf Strukturen“ (Mayntz und Scharpf 1995, S. 46) suchte die Arbeit die analytische Dichotomie zwischen Institutionen und Akteuren zu überwinden und einen verengten Blick auf institutionelle oder akteurbezogene Erklärungsfaktoren zu vermeiden. Abgeleitet aus dem soziologischen, dem historischen, dem Rational Choice und dem akteurszentrierten Institutionalismus ebenso wie aus der Theorie des graduellen Institutionenwandels konnte eine Vielzahl an Faktoren als einflussreich identifiziert werden. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht sind vor allem die verwaltungskulturellen Variablen

interessant, denen in der Untersuchung echte Erklärungskraft nachgewiesen werden konnte: zum einen das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, dass sich in der angelsächsischen Public-Interest und der kontinentaleuropäischen Rechtsstaatskultur manifestiert und das Auswirkungen auf die politische Relevanz der Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zeigte. Zum Zweiten erwiesen sich Verwaltungsaufbau und Staatsorganisation als relevant, da das Ausmaß an (De)Zentralisierung der öffentlichen Verwaltung und das Verhältnis von zentralstaatlicher und subnational-dezentraler bzw. kommunaler Selbstverwaltung das Leistungsspektrum der Räte beeinflusste. Zum Dritten wurde der Einfluss einer geschlossen-intransparenten bzw. offenen Gesetzgebungskultur auf die proaktiv-informelle bzw. einseitige Interaktionslogik der Räte erkennbar. Viertens ist das Selbstverständnis der Ministerialverwaltung als prägend für die Identität und Interaktionslogik der Räte identifiziert worden, da diese versuchen, sich komplementär aufzustellen. Im Sinne der Vergleichenden Verwaltungswissenschaft ist es deshalb als vordringliches Verdienst der Arbeit anzusehen, die Erklärungskraft vor allem verwaltungskultureller und politisch-institutioneller Variablen nachzuweisen. Gerade in der Gegenüberstellung mit dem formal-rechtlichen Handlungsrahmen des Mandats ist die Bedeutung, die den unterschiedlichen Verwaltungstraditionen und politischen Systemen der drei Untersuchungslander zukommt, aufschlussreich. Es konnte so festgestellt werden, dass die Arbeitsweise und damit auch die Institutionalisierung von Normenkontrollräten kulturdeterminiert sind. Für die Praxis wurde daraus erkennbar, dass ein Gremium wie der Normenkontrollrat zu den politisch-strukturellen und verwaltungstraditionellen Rahmenegegebenheiten passen muss, damit er in seinem Umfeld dauerhaft und effektiv tätig sein kann.

Wünschenswert wäre, die verwaltungskulturelle Untersuchung auf weitere Gremientypen auszudehnen und dabei deutlich zwischen Kontroll- und Beratungsgremien zu unterscheiden. So generierte man zwei aussagekräftige Kontrollgruppen, mit denen man die hier gewonnenen Erkenntnisse über die spezifischen Voraussetzungen der Beratungstätigkeit auf der einen und der Kontrolltätigkeit auf der anderen Seite anreichern könnte. Interessant wäre zum Beispiel die Fragestellung, ob Systeme mit starken konkurrenzdemokratischen Elementen eine andere Beratungslandschaft ausbilden als Konkordanzdemokratien. Ebenso könnte man der Frage nachgehen, inwiefern Kontrolleure mit einem Selbstverständnis, das dem der kontrollierten Ministerialverwaltung ähnlich ist, andere Interaktionsmuster entwickeln als die Normenkontrollräte, für die ein gegensätzliches Selbstverständnis identifiziert wurde. Für beide Faktoren konnte in der vorliegenden Untersuchung ein Einfluss festgestellt werden, dessen weitere Überprüfung lohnend erscheint.

Das zweite wichtige Resultat der vorliegenden Arbeit ist, dass sie die zu konstatiertende ‚Akteurslücke‘ in der Forschung zu unabhängigen Beratungs- und Kontrollgremien schließt. Mit der Untersuchung der Arbeitsweise stellt sie die informell-strategischen Handlungspraktiken von Normenkontrollräten bei der Umsetzung ihrer Mandate ins Zentrum des Erkenntnisinteresses. Der Ansatz, der auch die Handlungs- und Interaktionsorientierungen individueller Akteure in den Blick nahm, erwies sich als erfolgreich, um die – in der bisherigen Forschung vernachlässigten – informellen Prozesse der Beratung und Einflussnahme, die von den Räten ausgehen, weiter in den Blick der wissenschaftlichen Forschung zu rücken. Die Anlehnung an die methodisch-konzeptionelle Herangehensweise des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995) eignete sich, um die Kommunikations- und Interaktionsprozesse, die die Umsetzung der Empfehlungen der Normenkontrollräte zum Ziel haben, stärker zu beleuchten und damit die Handlungswirklichkeit der beteiligten Akteure vollständig zu entschlüsseln.

So konnte die Untersuchung zum ersten Mal nachweisen, dass mit der Arbeitsweise der Normenkontrollräte sowohl die Umsetzung ihrer Empfehlungen als auch ihre dauerhafte Etablierung zusammenhängen. Wie gezeigt wurde, sind die Räte in der Lage, die Nutzung ihrer Beratungs- und Kontrollleistung durch die adressierten Akteure zu beeinflussen, indem sie ihre Beratungsinhalte adressatengerecht auswählen, erarbeiten und kommunizieren. Als zutträglich für ihre Institutionalisierung hat sich erwiesen, wenn die Räte auf eine Weise interagieren und Einfluss nehmen, die den Machtverlust für die kontrollierten Akteure möglichst wenig sichtbar werden lässt. Ergänzend ist es hilfreich, wenn der mit der Kontrolle verbundene Mehraufwand so weit wie möglich ausgeglichen werden kann. Dennoch ist durch die Arbeit deutlich geworden, dass ein unabhängiges Gremium, das die Regierung kontrolliert, niemals zu einem unumstößlichen Bestandteil des politisch-administrativen Systems werden wird. Insofern kann die Autorin dem langjährigen Vorsitzenden des britischen Rats, Michael Gibbons CBE, nur Recht geben, wenn er sagt: "I don't regard independent scrutiny as in any sense a steady state. It's an unnatural state. It's not normal for government ministers or indeed people in charge of any organisation to enjoy it and seek out scrutiny and criticism even if it is done sensitively and constructively." Insgesamt hat sich gezeigt, dass Normenkontrollräte dann dauerhaft und effektiv zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung beitragen, wenn sie politisch gewollt sind und sie als Akteure ihre kulturellen und institutionellen Rahmenbedingungen zu nutzen wissen.